

## Hvilken værdi skaber vi med samskabelse?

Agger, Annika; Tortzen, Anne; Rosenberg, Charlotte

*Publication date:*  
2018

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

*Citation for published version (APA):*  
Agger, A., Tortzen, A., & Rosenberg, C. (2018). *Hvilken værdi skaber vi med samskabelse?* Professionshøjskolen Absalon.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

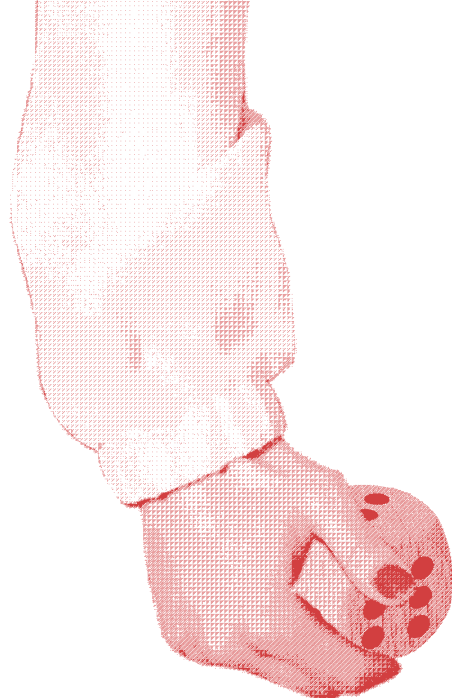
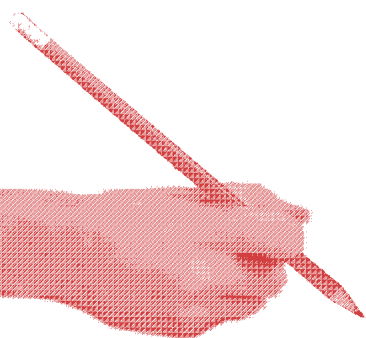
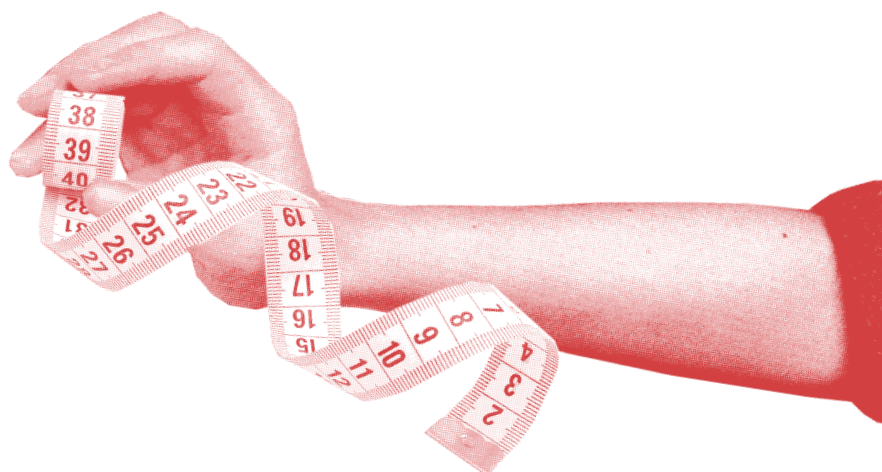
### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact [rucforsk@kb.dk](mailto:rucforsk@kb.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Hvilken værdi skaber vi med samskabelse – og hvordan kan den måles og dokumenteres?

Annika Agger  
Anne Tortzen  
Charlotte Rosenberg

September 2018



<b>FORORD</b>	<b>4</b>
<b>DEL I: HVILKEN VÆRDI SKABER VI MED SAMSKABELSE?</b>	<b>6</b>
1.1 Hvilken værdi skaber vi med samskabelse?	6
<i>Definition af samskabelse</i>	7
<i>To forståelser af samskabelse</i>	7
<i>Forskellige forståelser af værdi</i>	10
1.2 Hvad siger forskningen om værdien af samskabelse?	11
<i>Typer af udbytte ved samskabelse</i>	11
<i>Pointer fra den empiriske forskning om værdien af samskabelse</i>	13
<i>Vi mangler eksakt viden om værdien af samskabelse</i>	13
1.3 Demokrati-bundlinjen: Empowerment, social kapital og tillid	16
<i>Samskabelse og empowerment</i>	16
<i>Samskabelse og social kapital</i>	17
<i>Samskabelse og tillid</i>	18
<i>Samskabelse og demokrati</i>	18
<i>Konklusion: Den demokratiske værdi af samskabelse</i>	20
1.4 Effektivitets-bundlinjen: Bedre (og/eller billigere) offentlige ydelser	21
<i>Samskabelse og bedre outcomes</i>	21
<i>Samskabelse og økonomiske gevinster</i>	22
<i>Konklusion: Værdi i form af kvalitet og effektivitet</i>	22
1.5 Innovations-bundlinjen: Nye løsninger på sociale udfordringer	23
<i>Konklusion: Den innovative værdi af samskabelse</i>	25
1.6 Public value-bundlinjen: Samfundsmæssig værdi	26
<i>Empirisk forskning i public value som resultat af samskabelse</i>	26
<i>Konklusion: Den offentlige værdi af samskabelse</i>	28
<b>DEL II: HVORDAN KAN VI MÅLE OG DOKUMENTERE VÆRDIEN?</b>	<b>30</b>
2.1 Måling og evaluering af samskabelse	31
<i>Hvorfor er det vigtigt at måle?</i>	31
<i>Udfordringer ved at måle samskabelsestiltag</i>	32
<i>To tilgange til måling og evaluering</i>	33
2.2 Traditionelle evalueringer: Måling af cost-benefit og effekt	35
<i>Cost-benefit-evaluering</i>	35
<i>Effektevaluering</i>	38
2.3 Systemiske evalueringer: Co-assessment, selvevaluering og participatorisk evaluering	42
<i>Co-assessment, selvevaluering og participatorisk evaluering</i>	42
2.4 Evaluering af samskabelsestiltag: Internationale links	46
<b>LITTERATURLISTE</b>	<b>48</b>

<b>OM AT MÅLE DET UMÅLELIGE - SAMSKABELSE I DET SOCIALE PRAKSISFELT</b>	<b>54</b>
Samskabelse i det sociale praksisfelt	56
Virker det? - at beskrive værdien	57
Deltagerpositioner skaber andre muligheder	58
<i>Metode</i>	58
<i>Betydninger for den ansatte</i>	59
<i>Betydninger for borgerne</i>	62
<i>Metoderne</i>	64
<i>Kontakten</i>	65
<i>Krammet</i>	65
<i>Frivilligheden i SydhavnsCompagniet</i>	66
<b>LITTERATURLISTE</b>	<b>71</b>

**Hvilken værdi skaber vi med samskabelse – og hvordan kan den måles og dokumenteres?**

Annika Agger, ph.d., lektor, RUC

Anne Tortzen, ph.d., leder af Center for Borgerdialog

Charlotte Rosenberg, ph.d., faglig forskningsleder, Professionshøjskolen Absalon

September 2018





Hensigten med dette review er at kortlægge og formidle aktuel forskning om værdi og måling af samskabelse. Forskningsreviewet er udarbejdet i et samarbejde med Center for Socialt Arbejde og Forvaltning, Professionshøjskolen Absalon, ud fra et ønske om at udvikle baggrundsviden til gavn for både undervisning, praksis og forskning. Vi håber med dette review at kunne imødekomme et voksende behov hos praktikere og beslutningstagere i den offentlige sektor, for at sætte begreber på værdien af samskabelse, og at måle og dokumentere den.

Reviewet består af to bidrag, nemlig:

- Et forskningsreview om værdi og måling af samskabelse udarbejdet af Annika Agger, ph.d., lektor ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC og Anne Tortzen, ph.d., leder af Center for Borgerdialog.
- En analyse af en konkret case, 'Om at måle det umålelige', udarbejdet af Charlotte Rosenberg, ph.d., lektor ved Professionshøjskolen Absalon. Caseanalysen giver et indblik i udfordringerne ved at værdisætte og måle værdien af samskabelse i praksis, og et bud på, hvordan værdien i stedet kan beskrives, så nuancer og forskellige perspektiver bevares. Case-analysen bygger på data fra Charlotte Rosenbergs ph.d.-forskning.

Forskningsreviewet om måling og værdi af samskabelse er opbygget som følger:

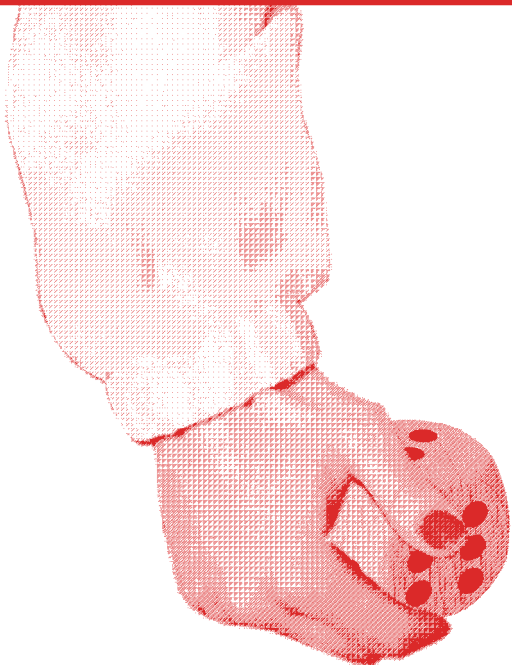
**Del I** søger at besvare spørgsmålet: *Hvilken værdi skaber vi med samskabelse?* Afsnittet indeholder en kortlægning af den internationale forskningslitteratur om samskabelse, med særligt fokus på værdi og effekt. Dernæst en begrebsafklaring af de forskellige 'bundlinjer', der i forskningen knyttes sammen med samskabelse, og en opsummering af den empiriske forskning indenfor hver af disse bundlinjer.

**Del II** ser nærmere på måling af samskabelse og forsøger at besvare spørgsmålet: *Hvordan kan værdien af samskabelse måles og dokumenteres?* Afsnittet præsenterer to forskellige tilgange til måling og evaluering af samskabelse, som vi kalder den traditionelle og den systemiske, og giver nogle eksempler på måling af konkrete samskabelsesindsatser inden for hver af de to tilgange.

Forskningsreviewet om værdien af samskabelse baserer sig på et selektivt litteraturreview. Vi har gennem søgt litteraturen ved hjælp af en række forskningsdatabaser (REX, EBSCO og Google Scholar) og anvendt følgende søgeord: *Co-creation, co-production* kombineret med *value, public value, effect, impact, evidence, outcome, benefit, performance, service quality*. Derudover har vi trukket på artikler og bøger af en række af de forskere, som anses for at være førende inden for forskningen i samskabelse. Vi har i reviewet valgt at afgrænse os fra den forskningslitteratur om samskabelse, der omhandler co-creation med fokus på den private sektor, herunder litteraturen om value co-creation. Da samskabelse er et ungt forskningsfelt, har vi desuden valgt at supplere denne forskningslitteratur med litteratur fra andre fagdiscipliner, der byder ind med begreber om værdi og udbytte af samarbejde og relationelt arbejde. Vi har ud over litteratur om måling og evaluering trukket på teorier om demokrati, empowerment og innovation, med fokus på, hvorledes faglitteraturen om samskabelse anvender disse begreber.



# Del I: Hvilken værdi skaber vi med samskabelse?



## 1.1 Hvilken værdi skaber vi med samskabelse?

Da vi i 2015 udarbejdede *'Forskningsreview om samskabelse'* i samarbejde med UC Lillebælt, var samskabelse et forholdsvis nyt begreb på den offentlige velfærdsdagsorden. I dag har fænomenet vundet indpas i politikker, strategier og praksis overalt i den offentlige sektor. Særligt de danske kommuner sætter løbende initiativer i gang for at samskabe med borgere, civilsamfund og lokale virksomheder. En række kommuner og offentlige institutioner øver sig i disse år på at 'samskabe'. Det gælder både i samarbejdet med forældre og børn i skoler og ungdomsinstitutioner, socialrådgivernes møder med borgere samt i kollektive fora, hvor borgere og lokale aktører samarbejder med kommunen om at udvikle sociale og fysiske aktiviteter i deres lokalområder (Byrskov-Nielsen, Gemal, & Ulrich, 2015; Tortzen, 2016). Endelig er der også ambitioner om at samskabe på det politiske felt i form af et voksende antal §17.4.-udvalg i kommunerne (Hansen, 2017). Et eksempel er Gentofte Kommunes brug af opgaveudvalg, hvor politikerne udvikler strategier og politikker i samarbejde med borgere og andre interessenter (Sørensen & Torfing, 2016).

De mange konkrete samskabelsesindsatser, der foregår rundt omkring i kommunerne, genererer et behov for at måle og dokumentere værdien af samskabelse. Naturligt nok har både de politiske og administrative beslutningstagere en interesse i at kunne vurdere, hvad de med rimelighed kan forvente der kommer ud af samskabelsesinitiativerne, og i at dokumentere den konkrete værdi og effekt.

Både blandt forskere og praktikere, er samskabelsesdagsordenen farvet af et normativt skær, der rejser forventninger om, at samskabelse kan skabe forskellige typer af positive gevinster både på det samfundsmæssige plan og for de enkelte borgere. Men i hvor høj grad lever de konkrete initiativer op til disse forventninger? Vi oplever en stigende interesse i praksisfeltet for at kunne vurdere, i hvor høj grad de potentialer, der forbindes med samskabelse, rent faktisk realiseres. Både offentlige medarbejdere, ledere og beslutningstagere, der arbejder med samskabelse, har brug for at kunne vurdere, om der er progression og fremdrift i deres arbejde, og om initiativerne medfører den forventede værdi og de ønskede resultater.

På et samfundsmæssigt plan er et væsentligt hensyn desuden at sikre legitimitet og gennemsigtighed i forhold til anvendelsen af de fælles ressourcer. Erfaringsmæssigt er samskabelsesinitiativer ressourcekrævende - særligt hvad angår medarbejdernes tid. Derfor er det vigtigt ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv at få et realistisk billede af, hvilke resultater og effekter samskabelse fører med sig.

### Definition af samskabelse

Udfordringen er, som det fremgår af *Forskningsreview om samskabelse* (Annika Agger & Tortzen, 2015), at samskabelse er et begreb, der dækker over en vifte af forskellige aktiviteter og tager mange former. For en nøjere gennemgang af forskellige definitioner af samskabelse, henviser vi til *Forskningsreview om samskabelse*.

Vi anvender her betegnelsen **samskabelse**, som er den gængse betegnelse på dansk for det fænomen, som på engelsk betegnes co-production/co-creation.

### Helt overordnet dækker begrebet over, at offentlige medarbejdere udvikler og producerer velfærd sammen med fremfor for borgerne.

Selvom der er variationer mellem de forskellige tilgange, er forskerne stort set enige om disse kerneelementer i samskabelse:

- Aktiv involvering af borgere baseret på partnerskaber og fælles ansvar mellem det offentlige og borgerne
- Alle parter bidrager med ressourcer, især i form af viden
- En antagelse om, at "almindelige borgere" har værdifuld viden, som kan bidrage til at udvikle kvaliteten af de offentlige services

Löffler (2009) fremhæver desuden en række centrale principper, som kendetegner samskabelse:

- Samskabelse ser brugere som aktive med ressourcer, frem for som passive forbrugere
- Samskabelse understøtter samarbejdende og ligeværdige relationer mellem offentlige medarbejdere og brugere, frem for mere formynderiske relationer
- Samskabelse har fokus på at levere varige resultater (outcomes), frem for 'services' eller 'produkter' (outputs)

I det følgende ser vi nærmere på to hovedretninger inden for forskningen i samskabelse og deres forståelse af værdi.

### To forståelser af samskabelse

Forskningen i samskabelse er præget af forskellige normative positioner, som har forskellige tilgange til formålet med og det mulige udbytte af samskabelse. I *Forskningsreview om samskabelse* (Annika Agger & Tortzen, 2015) skelnede vi mellem to forståelser af samskabelse, der udspringer af to forskellige styringsparadigmer og har hver deres normative udspring. Vi valgte at kalde dem henholdsvis **effektivitets-samskabelse** og **demokratisk/empowerment-samskabelse**.

# Diagnosticer Samskabelsen

Vi taler om samskabelse, som om det er en og samme ting, men samskabelse dækker over mange forskellige former og typer af indsatser. Vi har derfor i det følgende opstillet forskellige typer af trin, der kan hjælpe dig med at præcisere, hvad det er for typer af samskabelse, du vil måle.

*For det første, hvilken form for samskabelse er der tale om:*

- Er det i forbindelse med en **service**
- Eller i forbindelse med en **politik-udvikling**

*For det fjerde, hvad samskabes der om, er der primært tale om:*

- Udvikling af en form for **produkt**
- Eller er det rettere tale om en **proces**

*For det andet, hvilket niveau tager samskabelsen afsæt i:*

- Er det individuelt
- Eller gruppe/kollektivt
- Eller samfundsmæssigt

*For det femte, hvilket overordnet mål og dermed bundlinje, har samskabelsen fokus på:*

- **Effektivitet**, hvor økonomiske besparelser er centralt
- **Demokrati**, hvor empowerment og social kapital har stor vægt
- **Innovation**, hvor udviklingen af nye løsninger spiller en rolle

*For det tredje, hvornår i en proces finder samskabelsen sted:*

- Er det tidligt i **input-fasen**
- Eller i design- og **throughput-fasen**
- Eller i udførelses- og **implementerings-fasen**

Besvarelsen af disse forskellige typer spørgsmål hjælper dig og dine kollegaer med at blive klar over, hvad det er for en form for samskabelse, I arbejder med, og dermed også hvilke særlige former for værdi, I ønsker at fremme gennem samskabelse.

I effektivitets-samskabelse er formålet med samskabelsen at kvalitetssikre, effektivisere og målrette den offentlige service. De eksplicitte formål med samskabelsen, der formuleres i denne tilgang, er effektivisering og forbedring af de offentlige serviceydelser, så det offentlige får 'mere for mindre' (Jakobsen & Andersen, 2013). Fokus er på output, dvs. ydelser eller aktiviteter. Denne tilgang udspringer af en New Public Management (NPM)-forståelse af offentlig styring. Demokrati-samskabelse, derimod, fokuserer på langsigtede resultater (outcomes) som fx øget livskvalitet, nye relationer og empowerment af svage grupper, og på offentlig værdi, på engelsk 'public value' (Bovaird & Löffler, 2012). Denne tilgang udspringer af en New Public Governance (NPG)-forståelse af offentlig styring. For en yderligere typologisering af samskabelse, se oversigt på forrige side (Diagnosticer Samskabelsen).

### **Forskellige forståelser af værdi**

En udfordring, når vi beskæftiger os med samskabelse er derfor, at det ikke er entydigt, hvilken form for værdi, der er tale om, eller hvad det er, der skal måles. Er det processen i samskabelse? Eller er det resultater og effekter af samskabelsesindsatsen? Svaret afhænger af, hvilken af de to samskabelsesforståelser, man tager udgangspunkt i (\*se vores skelnen mellem produkt-værdi og proces-værdi på side 12).

En anden udfordring er, at værdien af samskabelsesinitiativer kan være vanskelig at indfange med gængse metoder til at måle evidens. Under indflydelse af NPM-styringsforståelser bliver mange offentlige indsatser i dag evalueret efter, i hvor høj grad de leverer præstationer (output) i forhold til ressourceforbrug (input). Imidlertid siger outputmål ikke noget om resultaterne af indsatsen (outcome), og dermed i hvilken grad man opnår det, man ønsker.

Målet med dette review er at nuancere vores ordforråd for den værdiskabelse, der kan opnås gennem det relationelle arbejde i samskabelsesinitiativer, samt at give et bud på metoder til at måle og dokumentere værdien af samskabelse i form af outcome.

## 1.2 Hvad siger forskningen om værdien af samskabelse?

I dette afsnit dykker vi ned i forskningen i samskabelse og undersøger, hvad teorierne siger om det mulige udbytte af samskabelse. Derefter trækker vi nogle centrale pointer ud af den empiriske forskning ift. hvilken værdi samskabelse medfører i praksis. Afsnittet rundes af med en opsummering af fire bundlinjer, der er centrale, når værdien af samskabelse skal opgøres.

Et centralt spørgsmål i forskningen er, hvilket udbytte eller hvilken værdi, vi kan forvente at få ud af samskabelse. Den mulige værdi og effekt af samskabelse beskrives på en række forskellige måder i forskningen. I det følgende udfolder vi nogle centrale teoretiske bud på værdien af samskabelse.

Bovaird & Löffler (2018) understreger, at det er vigtigt, når man opgør værdien af samskabelse, at stille spørgsmålet: *'Værdi for hvem?'* Vurderingen af værdi kan nemlig variere mellem aktørerne. I forlængelse heraf peger Nabatchi et al. (2017) på, at værdien af samskabelse kan findes på tre forskellige niveauer. Samskabelse kan give værdi:

- For de offentlige organisationer, fx i form af øget effektivitet og innovation
- For borgere, fx i form af empowerment og bedre opfyldelse af behov
- For samfundet som helhed, fx i form af øget medborgerskab og social kapital

Helt overordnet skelner forskningslitteraturen (OECD, 2011; Verschuere, Brandsen, & Pestoff, 2012) mellem tre 'bundlinjer' i samskabelse, nemlig **demokrati** – i form af legitimitet og deltagelse, **effektivitet** – forstået som besparelser og bedre kvalitet af velfærdsydelserne samt **innovation** – i form af nye løsninger på sociale og velfærds-mæssige udfordringer. Derudover peger nogle forskere, Bovaird og Löffler (2012), på en fjerde bundlinje i form af **'public value'**, som rummer en række forskellige dimensioner. Vi vil behandle disse fire bundlinjer mere indgående i afsnit 1.3–1.6. Først opsummerer vi her nogle mere generelle pointer fra forskningslitteraturen om samskabelse.

### Typer af udbytte ved samskabelse

En gruppe belgiske forskere, som har gennemført et systematisk litteraturreview af fordele (benefits) og ulemper (risks) ved samskabelse (Vanleene, Verschuere, & Voets, 2015), fremhæver værdien af samskabelse på det relationelle plan. Med afsæt i forskningen skelner de mellem tre hovedtyper af udbytte ved samskabelse, der hver især dækker over en række forskellige undertyper.



**Bedre offentlig service**, som dækker over bedre effektivitet, kvalitet, tilfredshed og performance.

**Bedre relation mellem det offentlige og borgerne**, som dækker over øget ansvarlighed, en større grad af gensidig læring, større opmærksomhed på behov, større gennemsigtighed og en større grad af tillid.

**Bedre demokratisk kvalitet**, som dækker over empowerment (dvs. borgernes mulighed for at øve indflydelse på det offentliges beslutninger) samt borgernes oplevelse af rimelighed og lighed.

VÆRDINIVEAUER/ TYPE AF VÆRDI	PRODUKT-VÆRDI	PROCES-VÆRDI
BORGERE/ CIVILSAMFUND	Mere målrettede serviceydelser  Større tilfredshed og ejerskab	Større indsigt i det politiske system  Bedre handlekompetencer  Social kapital – adgang til flere netværk
OFFENTLIGE ORGANISATIONER	I bedste fald færre udgifter, da løsninger er bedre forankrede	Mere engagerede brugere – større grad af gennemsigtighed, legitimitet
SAMFUNDET SOM HELHED	Mere effektiv udnyttelse af kollektive ressourcer	Større grad af medborgerskab

I tråd med dette foreslår Voorberg et al. (2014), som er inspireret af March & Olsen (2004), en anden måde at skelne mellem forskellige typer af værdi på, nemlig ud fra forskellige logikker. På den ene side kan samskabelse give værdi ud fra en *'logic of consequence'*, dvs. bidrage til at opfylde konkrete mål ved hjælp af målbare og håndgribelige resultater, som fx bedre effektivitet, kvalitet og brugertilfredshed. Dette kunne man kalde **produktværdien** af samskabelse, som ligger i tråd med den tilgang, vi tidligere har kaldt effektivitets-samskabelse.

På den anden side kan værdien af samskabelse vurderes ud fra en **'logic of appropriateness'**. I denne forståelse har samskabelse værdi i sig selv som en proces, der fører frem mod et nyt mindset for offentlige sektors virke, hvor der er fokus på at fremme ansvarlighed, lydhørhed og fairness, og dermed øge den offentlige sektors legitimitet.

Ifølge forskerne (Voorberg et al., 2014, s. 6) indebærer denne logik et fokus på processen som det, der kan give værdi i samskabelse: *"...that social innovation and co-creation have a meaning in itself; that the process itself instead of the outcomes is considered as being valuable for the legitimacy of the public sector"*. Man kunne kalde det proces-værdien af samskabelse, som bunder i en tilgang til samskabelse, som vi har kaldt empowerment-samskabelse.

### **Pointer fra den empiriske forskning om værdien af samskabelse**

I det følgende skal vi se nærmere på værdien af samskabelse i praksis. Dette afsnit formidler nogle generelle pointer, mens værdiskabelsen i form af en række konkrete 'bundlinjer' foldes ud i afsnit 1.3-1.6.

Vi begynder med et forbehold: Den empiriske forskning i samskabelse er i sin vorden og tilbyder derfor ikke klare, velunderbyggede svar. Forskningen bærer præg af, at begrebet 'samskabelse' dels er normativt ladet, dels benyttes om en mangfoldighed af forskellige praksisser. Det har som konsekvens, at den kummulative værdi af forskningen er begrænset (Brandsen & Honingh, 2014; Nabatchi m.fl., 2017). Desuden er den empiriske forskning i samskabelse præget af enkeltstående casestudier inden for enkelte sektorer, fx sundhed, uddannelse eller miljøområdet, som udgør et ret snævert og skrøbeligt empirisk vidensgrundlag at drage konklusioner ud fra (Brandsen & Honingh, 2014). Med det forbehold bevæger vi os nu videre til en række centrale pointer fra den empiriske forskning om værdien af samskabelse.

### **Vi mangler eksakt viden om værdien af samskabelse**

En gennemgående konklusion i den empiriske forskning er, at der mangler evidens for hvilket konkret udbytte, der kan opnås med samskabelse (Bovaird & Löffler, 2008; Needham & Carr, 2009). De engelske forskere Bovaird & Löffler (2016, s. 1016), som for nylig har gennemført et fokuseret review af forskningen i samskabelse, peger på, at vores vidensgrundlag er særlig tyndt, når det handler om at påvise effekten af samskabelse på den lange bane *"..case studies of co- production, of which there are now literally thousands... tend to be strong on highlighting the nature and level of co-production and, to a lesser extent, evidencing specific short-term impacts –but weak on wider, longer-term impact"*. Det er altså vanskeligt at påvise det, vi har kaldt **produkt-værdien** af samskabelse.

### Værdien ligger i processen

Et systematisk review af forskningen i samskabelse (W. Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015) viser, at hovedparten af de empiriske studier af samskabelse rapporterer 'no-outcomes'. Dvs. de beskriver ikke noget konkret udbytte af de samskabelsesinitiativer, som de undersøger. På den baggrund vurderer forskerne (W. Voorberg m.fl., 2014; W. H. Voorberg m.fl., 2015) at værdien af samskabelse ofte er at finde i selve processen. Forskerne ser dette som tegn på, at samskabelse først og fremmest skaber **proces-værdi** som en legitimerende og meningsskabende praksis i offentlige organisationer. De peger på, at begrebet samskabelse ofte diskursivt kædes sammen med positive begreber som forandring, social innovation, deltagelse og demokrati. I beskrivelsen af formålet med konkrete samskabelsesinitiativer knytter der sig en række forskellige – ofte uudtalte – forventninger til samskabelse i form af 'symbolske mål': *"We can see, that co-creation/co-production is regarded as a promising concept, which needs to provide an answer to a number of challenges within the public domain"* (Voorberg et al., 2013b, s. 24 ff). Forskerne peger på, at samskabelse på den baggrund kan forstås som symbolske processer, der igangsættes med det formål at øge de offentlige organisationers legitimitet (Tummers, Voorberg, & Bekkers, 2015). Voorberg et al. (2015b) har i et omfattende review af forskningen i samskabelse peget på, at samskabelse kan forstås som en symbolsk proces, som i mange tilfælde igangsættes af offentlige aktører med legitimeringshensyn for øje.

En række forskere har kigget nærmere på, hvad det så er for en værdiskabelse, samskabelse kan bidrage med. De er enige om, at udbyttet af samskabelse primært er at finde i forskellige former for 'public value' i form af demokratisk og socialt udbytte (Bovaird, 2007; Bovaird & Löffler, 2012; Boyle, Coote, Sherwood, & Slay, 2010; Boyle & Harris, 2010; Needham & Carr, 2009; OECD, 2011). Vi ser nærmere på 'public value'-begrebet i afsnit 1.6.

### De fire bundlinjer

Efter denne overordnede gennemgang af pointer fra forskningen er det tid til at dykke et skridt længere ned i værdien af samskabelse og se nærmere på de enkelte bundlinjer. Vi vil i det følgende gennemgå fire forskningsmæssige perspektiver på værdien af samskabelse, nemlig:

- *Demokratisk værdi*: Empowerment, social kapital, tillid
- *Værdi i form af effektivitet og kvalitet*: Bedre (og/eller billigere) offentlige ydelser
- *Værdi i form af innovation*: Nye løsninger på sociale udfordringer
- *Samfundsmæssig værdi*: Public value

Under hver bundlinje undersøger vi, hvad værdien består af og hvilke forventninger, der er knyttet til samskabelse ift. netop denne værdi. Derefter opsummerer vi, hvad den empiriske forskning viser os om at skabe værdi på denne bundlinje gennem samskabelse.



### 1.3. Demokrati-bundlinjen: Empowerment, social kapital og tillid

I dette afsnit vil vi se nærmere på demokrati-bundlinjen i samskabelse ved at fokusere på tre dimensioner af demokratisk værdi, som forskningen har interesseret sig for, nemlig empowerment, social kapital og tillid.

#### Samskabelse og empowerment

Som tidligere nævnt er empowerment af borgere og civilsamfund, forstået som muligheden for at øve indflydelse, et vigtigt fokus for forskningen i samskabelse. Empowerment kan både omhandle det individuelle niveau i form af, at den enkelte borger oplever øget magt over sin egen situation og det kollektive niveau, hvor det dækker over grupper af borgernes mulighed for selvstyring – og dermed deres politiske magt til at påvirke samfundsudviklingen.

Ifølge Agger (Annika Agger, 2005) behandles empowerment-begrebet ofte som et tosidigt begreb, der både har en ydre, objektiv side i form af reel mulighed for indflydelse (mægtiggørelse) og en indre, subjektiv side (myndiggørelse) i form af borgernes oplevede evne og vilje til at omsætte ressourcer og muligheder til handling.

Jo & Nabatchi (2018) har undersøgt den mulige værdi af samskabelse i form af empowerment på både individuelt, gruppe- og samfundsniveau. De arbejder med en dobbelt forståelse af empowerment og benytter både begrebet som betegnelse for en proces, der mægtiggør borgere og civilsamfund, og til at betegne resultatet af denne proces i form af en følelse af øget kontrol og indflydelse (myndiggørelse), som medfører større deltagelse blandt borgerne.

Ud fra teorierne forventer de, at samskabelse potentielt kan føre til empowerment, både forstået som proces og som resultat, og at der kan være tale om empowerment både på individuelt, gruppe- og samfundsmæssigt niveau. De antager desuden, at samskabelse på gruppe- eller samfundsmæssigt plan vil generere større værdi i form af empowerment end samskabelse på individuelt plan på grund af en 'ringe i vandet-effekt' (Nabatchi & Jo, 2018). Forskerne (ibid 2018) har gennemført et fokuseret review af forskningen i de mulige empowerment-effekter af samskabelse og konkluderer, at der mangler empirisk grundlag for at påstå, at samskabelse kan føre til empowerment. De har gennemgået en række casestudier med fokus på en bred forståelse af empowerment (myndiggørelse, social kapital etc.) og peger på en række studier, der viser, at empowerment er en forudsætning for at deltage i samskabelse, samt eksempler på at samskabelsesprocesser, hvor medarbejderne bevidst anvender en 'myndiggørende' tilgang, har større chance for at falde positivt ud.

Overordnet set finder Jo & Nabatchi, at forskningen i samskabelse primært fokuser på empowerment som 'proces', dvs. at empowerment som et resultat af samskabelsesprocesser er underbelyst: *"Co-production is often conceived of and implemented as a process intended to generate empowerment, but with the goal of leading to other kinds of outcomes. Accordingly, these and other studies describe the co-production process as being "empowering," but forgo empowerment measures in favor of other outcome measures"* (2018, s. 235). Forskernes pointe er, at empowerment ofte undersøges som en 'indirekte effekt' af samskabelse. Der mangler studier, som fokuserer direkte på empowerment som et resultat af samskabelse.

### **Samskabelse og social kapital**

Udvikling af social kapital i form af relationer og kollektive handlekompetencer, fx i et lokalområde, er en anden mulig værdi, der ofte nævnes i forbindelse med samskabelse. Social kapital er tæt beslægtet med empowerment og tillid (Annika Agger, 2005). Derfor er det ikke så overraskende, at forskningen viser, at social kapital – ligesom tillid og empowerment – på én gang kan være en forudsætning for og et resultat af samskabelse. For eksempel peger Bovaird & Löffler (2018, s. 276) på, at: *"Social capital is both a pre-requisite for effective co-production in a community and a well-attested outcome of co-production. This makes it tricky to separate out the effects of co-production activities on the level of social capital"*.

Her benytter vi Bovaird & Löfflers (2018, s. 281) forståelse af social kapital som *"the capacity of a social group or area to act together to achieve an agreed outcome"*. Flere forskere (Bovaird, 2007; Voorberg et al., 2014) understreger, at selvom det er vanskeligt at forudsige det konkrete udbytte af samskabelsesprocesser, kan de fungere som en kanalisering af fælles ressourcer ind i løsning af samfundsmæssige udfordringer. Man skal blot ikke forvente, at samskabelse kan generere præcise svar på samfundsmæssige udfordringer: *"...a (direct) answer to challenges such as austerity, ageing or inequality in public service delivery is not presented"* (Voorberg et al., 2014, s. 22). Tummers et al. (2015) fandt i tråd hermed, at samskabelse kan bidrage til at opbygge social kapital i et lokalområde. Ligesom Bovaird og Löffler (2018) understreger de, at kollektiv samskabelse, fx i et lokalområde, kan skabe mere værdi end individuel samskabelse, der udelukkende vedrører enkelte borgere og evt. deres netværk – netop på grund af potentialet for at opbygge social kapital.

Men også i individuel samskabelse kan der skabes social kapital. Fx viste et review af forskningen om samskabelse på feltet mental sundhed (Slay, Stephens, & Murphy, 2013), at de gevinster, brugerne fik ved samskabelse, særligt handlede om nye sociale netværk og fælles-



skaber, en styrket relation til familie, venner og peers, ligesom de følte sig mindre 'stemplede' og fik et stærkere tilhørsforhold. Samme resultat viste sig i et aktuelt dansk studie af partnerskaber med fokus på udsatte gruppers inklusion og deltagelse (KORA, 2017).

### **Samskabelse og tillid**

Som beskrevet er forskningen præget af en forventning om, at samskabelse kan medføre værdi i form af styrket tillid mellem borgerne og offentlige institutioner og i samfundet mere generelt. Den hollandske forsker, Fledderus (2018, s. 258) har gennemført et review af forskningen i samskabelse, for at belyse denne mulige gevinst. Han definerer tillid som *"the belief that others, through their action or inaction, will contribute to my/our wellbeing and refrain from inflicting damage upon me/us"*.

Fledderus undersøger en antagelse om, at når borgere får mulighed for at samskabe offentlig service, bliver de mere tilfredse og udvikler som resultat heraf et mere positivt billede af det offentlige. Han fremhæver forskning, som viser, at det ikke er resultatet af samskabelse, men selve processen, der har størst betydning for borgernes grad af tillid til de offentlige medarbejdere: *"Specifically, beneficial aspects of process, such as fairness, participation, equity, respect and honesty might matter to people as much as outcomes"* (Fledderus, 2018, s. 259). Fledderus (ibid 2018) ræsonnerer, at det er vigtigt at se nærmere på, hvordan samskabelse ændrer på selve processen i produktion af velfærdsydelser. På baggrund af forskningen konkluderer han, at tillid er en forudsætning for, om borgere vælger at deltage i samskabelse. Det er ofte de mest tillidsfulde borgere, der vælger at deltage i samskabelse – ligesom offentlige medarbejdere er tilbøjelige til at udvælge de 'mest kompetente' borgere – som ofte også er de mest tillidsfulde – til at deltage i samskabelse (Agger & Larsen, 2009).

I selve samarbejdsprocessen finder han, at ansigt til ansigt-møder mellem offentlige medarbejdere og borgere øger tilliden, ligesom det er vigtigt for tilliden, at der er mulighed for direkte og personlig kontakt til de offentlige medarbejdere. Endelig slår Fledderus fast, at der ikke lader til at være en entydig sammenhæng mellem resultatet af samskabelsen og det niveau af tillid, der bygges op. Derimod er det processen i samskabelse, som har størst betydning for hvilket niveau af tillid, der skabes.

### **Samskabelse og demokrati**

Som nævnt bliver samskabelse ofte nævnt i sammenhæng med demokrati. Forskningen viser, at når man vurderer udbyttet af sam-

skabelse ift. demokratiske og sociale værdier som demokratisk legitimitet og deltagelse, rapporteres en hel række af positive resultater, som primært har med relationer og samarbejde mellem forskellige aktører, for eksempel borgere og offentlige medarbejdere, at gøre (Voorberg et al., 2013). Det handler fx om bedre samarbejde, interaktion og læring, selvtillid og selvberoenhed, tillid m.v.

Et væsentligt spørgsmål er derfor: Hvordan kan vi vurdere den demokratiske værdi af samskabelse? De belgiske forskere Verschuere, Vanleene, Steen & Brandsen (2018) har gennemgået forskningen i samskabelse for at undersøge sammenhængen mellem samskabelse og demokrati. De har udviklet begrebet 'demokratisk kvalitet', som kan benyttes til at vurdere, hvorvidt samskabelsesprocesser medfører øget demokratisk gevinst. Med baggrund i forskningslitteraturen, skelner de mellem to dimensioner af demokratisk kvalitet, nemlig:

- Lige adgang og inklusion, dvs. spørgsmålet om der er lige adgang for forskellige grupper af borgere til samskabelsesprocesser, og om fordelene ved samskabelse bliver ligeligt fordelt mellem forskellige grupper af borgere
- Indflydelse og empowerment, dvs. borgernes oplevelse af, at de har en mulighed for indflydelse på den velfærd, der er genstand for samskabelse

I deres review af forskningen i samskabelse og demokrati, fandt Verschuere et al. (2018) tre faktorer, som ser ud til at være afgørende for, i hvilken grad samskabelsesprocesser opfylder kravene til demokratisk kvalitet, og dermed skaber demokratisk værdi. Tre faktorer, som stemmer godt overens med, hvad forskningen i samskabelse og tillid fortæller os. De konkrete råd ift. at øge den demokratiske værdi af samskabelsen lyder:

- De fagprofessionelle medarbejdere skal understøtte samskabelsen aktivt. Forskningen viser, at en opsøgende og understøttende indsats fra medarbejdernes side kan hjælpe borgere, der har vanskeligt ved eller mangler lysten til at deltage, over 'tærsklen' til deltagelse og dermed øge samskabelsens demokratiske kvalitet. Forskningen viser, at udvikling af personlige relationer kan styrke den demokratiske kvalitet, ligesom det er vigtigt, at medarbejderen gør en indsats for at 'oversætte' mellem systemets logik og regler og borgernes.
- Det er vigtigt at udvikle borgernes kompetencer og selvtillid, når det gælder samskabelse. Ulighed i adgangen til samskabelse skyldes ofte, at nogle borgere mangler 'selvtillid' ift. at deltage i samskabende processer. Her er der behov for at åbne for nye måder at deltage på. Ligesom forskningen peger på, at deltagelse i sig selv øger borgernes selvtillid.



- Den grad af vigtighed, som en sag har for borgerne, har stor betydning for samskabelsens 'demokratiske kvalitet'. Jo vigtigere en sag er for borgerne, desto mere sandsynligt er det, at også grupper af borgere, der normalt ikke deltager, vil have lyst til at deltage aktivt i samskabelse. Utilfredshed med tingenes tilstand er en god driver for deltagelse.

### **Konklusion: Den demokratiske værdi af samskabelse**

Hvad angår den demokratiske bundlinje tyder meget på, at samskabelse kan skabe demokratiske gevinster, men vi mangler solid evidens. Samskabelsesprocesser er ikke som udgangspunkt demokratiske, men rummer på én gang potentiale for involvering af en bredere gruppe aktører og en risiko for ulighed og eksklusion af bestemte grupper, der kan reducere den demokratiske kvalitet. Forskningen indikerer, at sammenhængen mellem demokratiske værdier som tillid og empowerment på den ene side og samskabelse på den anden er præget af en vekselvirkning, da tillid og empowerment både er forudsætninger for – og samtidig kan være mulige gevinster ved samskabelse. Afgørende for, om der bliver tale om en negativ eller en positiv spiral lader til at være processen i samskabelsesinitiativet snarere end resultatet. Ligesom den måde, de offentlige medarbejdere agerer på, har stor betydning for den demokratiske værdi, der kan skabes i samskabende processer.

Dette stemmer overens med den bredere forskning i policy implementering, der viser at den måde, frontmedarbejderne, der møder borgerne ansigt til ansigt, agerer på, har stor betydning for borgernes tillid til det offentlige velfærdssystem (Nielsen & Winter, 2008).



## 1.4. Effektivitets-bundlinjen: Bedre (og/eller billigere) offentlige ydelser

Det er et ofte benyttet argument i samskabelse, at der kan opnås besparelser og bedre servicekvalitet ved at kombinere borgernes og de offentlige aktørers ressourcer (Löffler & Watt, 2009). Der mangler dog generelt empirisk viden om, på hvilke måder samskabelse kan bidrage til både at øge effektivitet og kvalitet af de offentlige velfærdsydelser. Durose et al. (2013, s. 2) opsummerer den empiriske forskning i udbyttet af samskabelse således: *"The case for co-production is often made in terms of its potential relationship to efficiencies and cost-savings. But the evidence based on co-production is limited and suggests that efficiency savings are not simple to achieve in the short-term"*.

Samme pointe understreges af Bovaird & Löffler (Löffler & Bovaird, 2016) i et forskningsreview med fokus på effekter af samskabelse. De fremhæver enkelte eksempler på samskabelse, som på baggrund af en cost-benefit-analyse kan siges at medføre besparelser i de offentlige kasser. Samtidig peger de dog på, at det mulige udbytte af samskabelse i form af besparelser først og fremmest ligger i udvikling af it-understøttede selvbetjeningsløsninger.

### Samskabelse og bedre outcomes

Bovaird & Löffler (2018) påpeger, at en mulig gevinst ved samskabelse ligger i ikke blot at forbedre kvaliteten af den offentlige service, men i at opnå bedre resultater (outcomes). Disse resultater kan findes både på individniveau (eks. i form af højere livskvalitet for den enkelte) eller som kollektive resultater, fx i form af et mere bæredygtigt miljø. De opregner desuden en række eksempler på, at gevinsten ved bedre outcomes også kan vise sig at bringe økonomiske besparelser med sig. Du kan se flere eksempler på, hvordan disse økonomiske kalkuler kan foretages, i afsnit 2.2. om cost-benefit-analyser af samskabelsesinitiativer.

En antagelse inden for forskningen i samskabelse er, at samskabelse kan resultere i serviceydelser, der er mere målrettede og tilpassede brugernes behov, fordi brugerne bidrager med deres ekspertise. Dermed ville man forvente, at samskabelse ville få borgernes tilfredshed med velfærdsservicen til at stige, eftersom de selv har bidraget til den. Her viser forskningen blandede resultater og peger ikke entydigt på, at borgerne bliver mere tilfredse med servicekvaliteten ift. velfærdsydelser, der er samproduceret. Samskabelse kan både øge og mindske brugernes tilfredshed med kvaliteten af en offentlig ydelse (Bovaird & Löffler, 2018).

### **Samskabelse og økonomiske gevinster**

I Storbritannien har forskningen i samskabelse haft et stort fokus på muligheden for at opnå gevinster ved samskabelse i form af økonomisk effektivitet. Dette skal forstås som muligheden for at opnå 'mere for mindre' i den offentlige serviceproduktion enten ved, at samskabelse reducerer de offentlige udgifter til at producere en bestemt velfærdsservice, eller resulterer i en større velfærdsproduktion med den samme offentlige investering. Bovaird & Löffler påpeger, at det er vanskeligt at opgøre den økonomiske gevinst, fordi det er uklart, hvad der regnes med som omkostninger. Forskerne (2018) peger på, at forsøg på at opgøre gevinster ved samskabelse i form af økonomisk effektivitet ofte overser en række 'usynlige' udgifter: *"Typically, only direct costs appearing in agency budgets are recorded accurately and reductions in uncoded agency inputs, for example the time of unpaid board members, are often ignored. Moreover, most public service organizations do not record how staff time is used and how it is affected by co-production"*. Ofte mangler der altså fokus på, hvad samskabelsesinitiativer koster i form af tidsforbrug hos borgere og medarbejdere.

Samskabelse er langt fra omkostningsfrit for den offentlige sektor, understreger Bovaird & Löffler (2016). Forskerne argumenterer for, at det er vigtigt at medtænke de mulige omkostninger og ulemper, når man opgør værdien af samskabelse. De opregner en række mulige omkostninger ved samskabelse først og fremmest i form af et øget tidsforbrug, både på borgersiden og hos medarbejdere, ledere og politikere i de offentlige organisationer, men også i form af de ressourcer, der går til at understøtte samskabende processer med it, mødesteder, facilitering m.v.

### **Konklusion: Værdi i form af kvalitet og effektivitet**

Kvalitet og besparelser er ofte benyttede argumenter for samskabelse, men vi mangler solid evidens for besparelspotentialet i samskabelse. Forskningen tyder på, at samskabelse kan føre til bedre resultater i form af fx bedre livskvalitet, som på længere sigt kan give besparelser på udgifter til fx social- og sundhedsindsatser i den offentlige sektor. Men der mangler evidens for, at samskabelse kan føre til 'mere for mindre' enten ved at mindske de offentlige udgifter eller opnå større velfærdsproduktion med de samme midler. En udfordring ved den økonomiske kalkule ift. samskabelse er, at man kan være tilbøjelig til at overse både 'usynlige' omkostninger i form af medarbejderen og borgernes tidsforbrug, såvel som 'usynlige' og blødere gevinster, der kan være svære at prissætte.

## 1.5 Innovations-bundlinjen: Nye løsninger på sociale udfordringer

Innovation er en bundlinje, der ofte bliver talt om i forbindelse med samskabelses-processer (Voorberg, Bekkers og Tummers, 2015). Intentionen bag at lade offentlige og private parter 'samskabe' er netop at kvalificere og dermed innovere offentlige services eller arbejdsgange. I forskningslitteraturen er det særligt *social innovation*, der fremhæves som et muligt udbytte af samskabelse (Bekkers, Tummers, & Voorberg, 2014). I forskningslitteraturen er der desuden ikke konsensus om, hvornår noget er en innovation, og begrebet defineres på mange forskellige måder, som eksempelvis:

*'Nye ideer der giver værdi for samfundet' (Bason, 2007, s. 2)*

*'Nye måder at organisere på, nye former for samspil, nye konstellationer og nye arbejdsformer og roller. (...) innovation afspejles ikke direkte på bundlinjen, men kan indirekte have stor indflydelse på virksomheders resultat (Darsø, 2003, s. 5)*

*'[En...] innovation refererer til en mere eller mindre intenderet og proaktiv proces, som udvikler, implementerer og spreder nye og kreative ideer, der skaber en kvalitativ forandring i en given kontekst (Sørensen & Torfing, 2011, s. 29).*

Flere forskere forsøger at afgrænse innovationsbegrebet ved at argumentere for, at der skal være tale om **en tilstræbt forandring** og at der først er tale om en innovation, når den er **ført ud i livet har gjort en forskel og skabt værdi** for bestemte grupper af interessenter eller for samfundet som helhed (Lykkebo, 2016, s. 21). Derudover understreger flere, at innovation er **kontekstuel bestemt**, så hvad der kan være daglig praksis i en sammenhæng, kan opfattes som et innovativt tiltag i en anden (Aagaard, Sørensen, & Torfing, 2014).

Forskningslitteraturen indeholder en række betegnelser for underkategorier af innovationer, der kan være resultat af samskabelse. Her finder vi betegnelser som *'Offentlig innovation'* (Bason, Knudsen, & Toft, 2009), *'Samarbejdsdrevet innovation'* (Aagaard m.fl., 2014) og der tales om en række forskellige typer innovation som eksempelvis: *Produkt-; proces-; service-; social-; organisatorisk-; policy-; system innovationer*, (Prahalad & Ramaswamy, 2002; Verschuere m.fl., 2012)

Det er specielt *sociale innovationer* der indgår som både mål og middel i en række samskabelsesinitiativer. Forskningen lægger vægt på, at social innovation handler om ændrede roller og samarbejdsrelationer mellem offentlige og private aktører. Voorberg m.fl. (2015,



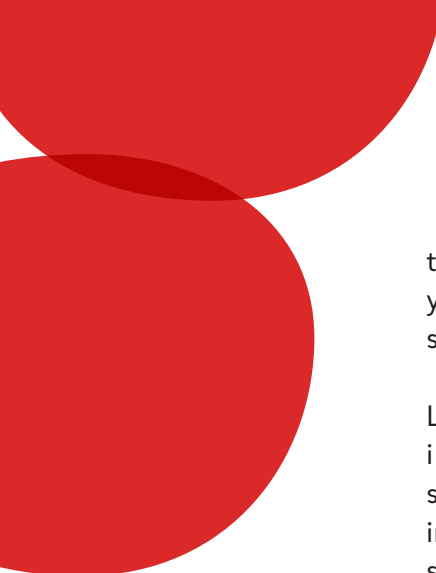
s. 1347) definerer social innovation som: "*The creation of long-lasting outcomes that aim to address societal needs by fundamentally changing the relationships, positions and rules between the involved stakeholders, through an open process of participation, exchange and collaboration with relevant stakeholders, including end-users, thereby crossing organizational boundaries and jurisdictions.* Bovaird & Löffler (2016) finder dog ikke belæg i den empiriske forskning for, at samskabelse kan føre til 'transformative forandringer' i magt-relationer og roller mellem borgere og offentlige medarbejdere, som nogle forskere hævder.

Andre tilgange argumenterer for, at social innovation handler om et opgør med synet på borgerne som passive klienter i velfærdsstaten og en ny forståelse af borgerne som aktive medborgere i deres lokalsamfund (Agger & Hedensted Lund, 2017). Forventningerne til samskabsprocesser handler om muligheden for, at de kan lede til *social innovation*, i den forstand at borgere gennem at deltage i samskabende initiativer kan blive styrket i deres lokale engagement og ønske om at gøre noget for sig selv og deres lokalområde (Osborne, Radnor, & Strokosch, 2016).

En anden form for innovation der fremhæves er *produkt innovation* og *service innovation*, hvilket specielt kommer til udtryk i forskningslitteraturen vedrørende co-creation med afsæt i den private sektor (Prahalad & Ramaswamy, 2002). Dog ses der flere og flere studier indenfor forvaltning og samskabelse, hvor der er fokus på at kvalificere offentlige services eller udvikle nye produkter, som anvendes i samspil mellem borgere og fagprofessionelle (Verschuere m.fl., 2012).

Den empiriske forskning om samskabelse og innovation er fragmenteret og ikke systematisk. En stor del af de empiriske studier, der har fokus på innovation som bundlinje anvender ikke selv betegnelser som 'samskabelse' eller 'samarbejde'. Når vi taler om innovation som bundlinje i samskabelse, trækker vi på en række forskellige forskningsmæssige bidrag, der empirisk søger at afdække, hvilke typer innovationer, der kommer ud af det offentliges samarbejde med eksterne aktører.

Voorberg m.fl. (2015, s. 1347) konkluderer i et systematisk review af litteraturen om social innovation, at social innovation anses som en hjørnesten i størstedelen af de empiriske studier af samskabelse, men at det ikke kan konkluderes hvorvidt samskabelse indfrier borgernes behov og dermed fungerer som en katalysator for forandring. Yderligere tilkendegiver de, at der mangler viden om hvorvidt relationen mellem forskellige grader af borgerinvolvering vil lede til forskellige



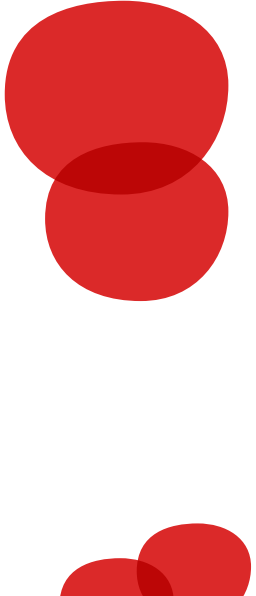
typer sociale innovationer. De opfordrer derfor til at iværksætte yderligere studier af udbyttet af samskabelse med særligt fokus på sociale innovationer.

Lykkebo (2016) fremhæver forskellige typer af værdi, der skabes i offentlige innovationer. Afsættet er en spørgeskemaundersøgelse med svar fra kommunale, regionale og statslige arbejdspladser, indenfor forskellige policyområder. Denne undersøgelse tager ikke specifikt afsæt i et samskabelsesperspektiv, men viser, at 79% af innovationerne bliver til i samarbejde med andre offentlige aktører, virksomheder, borgere, vidensinstitutioner eller frivillige foreninger. Værdi måles her ud fra følgende parametre: Kvalitet, medarbejdertilfredshed, effektivitet og borgerinddragelse. Yderligere viser denne undersøgelse, at overordnet set fører 70% af alle innovationer til bedre kvalitet, 50 % fører til øget medarbejdertilfredshed, 46 % til øget effektivitet og 37 % til øget borgerindflydelse (ibid. s. 46). De forskellige bundlinjer er altså tæt forbundne.

Aagard, Sørensen og Torfing (2014) peger på, at det er vanskeligt at generalisere i forhold til samarbejdsdrevene innovationsprocesser. Deres forskning har i højere grad fokus på hvilke faktorer, der hhv. fremmer og hæmmer offentlige innovationer, end hvad effekten af samarbejdsdrevet innovation er. Forskerne konkluderer, at de institutionelle rammer og styreformer, der tages i anvendelse, har stor betydning for 'innovationshøjden' i de enkelte tiltag. Nogle af de drivkræfter, der oplistes, er klar ansvarsfordeling og procedurer for vidensindsamling, og hurtige beslutningsgange. Mens de barrierer, der peges på, er for meget styring, og rigide bureaukratiske krav (ibid. s. 352-353).

### **Konklusion: Den innovative værdi af samskabelse**

Samskabelse knyttes særligt sammen med *social innovation*, som indeholder nye rollefordelinger og relationer mellem de offentlige medarbejdere og eksterne aktører, fx borgere. Gennemgangen af samskabelsesforskningen viser et interessant resultat hvad angår innovation som bundlinje: Forventningen til innovation i samskabelse er indirekte og bunder i en forestilling om, at opfyldelse af andre bundlinjer som demokrati, effektivitet, tillid og empowerment, vil føre til forskellige typer af innovation. Desuden peger den empiriske forskning på, at en række specifikke forhold, bl.a. i form af institutionelle rammer og styring, har betydning for, i hvilken grad samskabelsesinitiativer kan skabe innovative løsninger.





## 1.6. Samfundsmæssig værdi: Public value-bundlinjen

Et fjerde perspektiv på samskabelse – og dermed en fjerde bundlinje – ser samskabelse i en kontekst af den offentlige sektors rolle og værdi og benytter begrebet '*public value*' til at betegne værdien af samskabelse. I forskningen er '*public value*', på dansk samfundsmæssig værdi, begyndt at dukke op som begreb for den værdi, offentlige indsatser skaber. En af ophavsmændene til dette perspektiv er den amerikanske Harvardprofessor Mark Moore, der i midten af 90'erne lancerede en bog med titlen '*Creating Public Value Strategic Management in Government*' (1995). Bogens budskab er, at den offentlige sektor spiller en vigtig rolle i at frembringe andre værdier end blot de økonomiske. Moore argumenterer for, at når man taler om offentlig værdi, må man også forholde sig til andre dimensioner end det økonomiske, eksempelvis den sociale, kulturelle eller miljømæssige værdiskabelse (Bennington & Moore, 2011).

I praksis anvendes 'samfundsmæssig' eller 'offentlig værdi' ofte som et paraplybegreb (Tjørnevig & Agger, 2018). Ifølge Bennington (2011, s. 42), der er en af de førende forskere på området, kan begrebet om offentlig værdi forstås på to overordnede måder: *Som noget offentligheden værdsætter og som noget der tilfører værdi til den offentlige sfære*. I forskningslitteraturen omkring public value har en stor gruppe af forskere fokus på at præcisere værdibegrebet. Det gør de ved at se på, hvilke forskellige former for værdi, den offentlige sektor bidrager med (Jorgensen & Bozeman, 2007). Det handler om følgende fem typer af offentlig værdi:

- Økonomisk værdi: Skabes eksempelvis gennem øget beskæftigelse, økonomisk aktivitet og entreprenørskab.
- Social og kulturel værdi: Skabes gennem netværksdannelse, sociale relationer, kulturel identitet samt individuel og lokal trivsel.
- Demokratisk og politisk værdi: Skabes ved at fremme og understøtte demokratiske dialoger, aktiv deltagelse og lokalt engagement.
- Miljømæssig værdi: Skabes gennem at fremme bæredygtig udvikling og reducere miljømæssige udfordringer som forurening og global opvarmning.
- Innovations- og læringsværdi: Skabes gennem tilførsel af viden og læring gennem eksperimenter og innovative tiltag.

### **Empirisk forskning i public value som resultat af samskabelse**

Flere forskere er begyndt at benytte begrebet om offentlig værdi som en måde at italesætte resultater og effekter af samskabelse.

Offentlig værdi anvendes, med inspiration fra Mark Moore, til at beskrive en måde, hvorpå offentlige ledere kan agere strategisk i samskabelsesprocesser ved at have fokus på, hvilke værdier de ønsker at fremme. Desuden anvendes offentlig værdi i relation til at opgøre hvilke typer effekter, der kan komme ud af samskabelsesprocesser. Flere forskere kæder, med afsæt i en NPG-inspireret styringsforståelse, samskabelse sammen med skabelsen af offentlig værdi (Alford, 2010; Alford & O'Flynn, 2009; Bovaird & Löffler, 2012; Crosby, 't Hart, & Torfing, 2017; Page, Stone, Bryson, & Crosby, 2015; Stoker, 2006; Vigar, Covie, & Healey, 2014).

Bovaird og Löffler (2012) benytter offentlig værdi som bundlinje i deres studier af samskabelsesprocesser og vurderer værdien ud fra flere dimensioner som eksempelvis: *Brugsværdi, værdi for bredere grupper, social værdi, miljømæssig værdi og politisk værdi*. Deres tilgang til at vurdere værdien af samskabelsesinitiativer er at folde de forskellige outcome-værdier ud i forhold til 'hvem' de tilgodeser, og hvilken form for værdi de tilvejebringer.

En anden forsker, som kobler samskabelse sammen med offentlig værdi, er Alford (2010). Han fremhæver, at det særlige ved at fokusere på den 'offentlige værdi' er, at der er tale om et kollektiv gode, der kommer almenheden til gavn. Derudover understreger han, at det ikke blot er den offentlige sektor, der kan skabe eller fremme offentlig værdi, men at denne værdi netop kan samskabes med mange forskellige typer aktører: *'...public value embodies the goals and aspirations citizens have for the society as a whole, founded in social or normative commitments and purposes. An important implication of conceiving public value in this way is that it can be created not only by public sector organizations but also by a variety of entities, such as private firms, community organizations, other government agencies, volunteers, industry and professional associations and others.* (Alford, 2010, s. 144).

Forskningslitteraturen om samskabelse og public value viser, at flere forskere finder et udbytte af samskabelse, der falder under kategorien 'public value' i form af demokratisk og social offentlig værdi (Bovaird, 2007; Bovaird & Löffler, 2012; Boyle m.fl., 2010; Boyle & Harris, 2010; Needham & Carr, 2009; OECD, 2011). De betoner dermed, at netop et øget samspil og samarbejde mellem mange forskellige aktører i sig selv kan bidrage til offentlig værdi i form af øget social og politisk kapital, større følelse af medborgerskab, og tillid til de politiske institutioner. Derved rummer 'public value'-perspektivet flere af de øvrige bundlinjer.



**Konklusion: Den samfundsmæssige værdi af samskabelse**

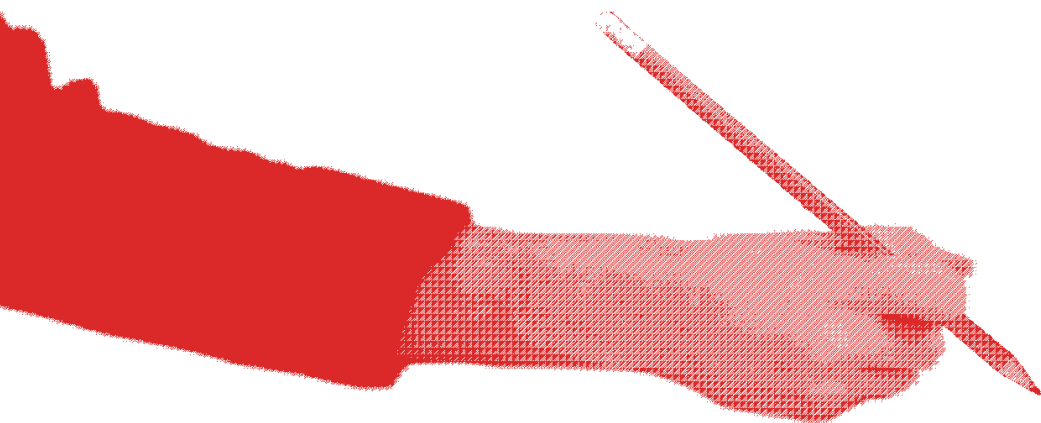
Der er ikke entydige bud i forskningslitteraturen på, hvilke offentlige værdier, der fremmes i samskabelse. Dog kan vi se, at flere forskere, men også praktikere, begynder at anvende offentlig værdi som en vej til at indfange flere dimensioner af, hvad der kommer ud af samskabelse. Offentlig værdi er et paraplybegreb, som omfatter mange andre typer af udbytte end de rent økonomiske og som anlægger et helhedsorienteret og kollektivt blik på initiativer med fokus på løsninger for almenheden. Ligeledes lægger denne tilgang op til at betragte værdi af samskabelse fra et langsigtet perspektiv i form af værdi og effekt for de næste generationer fremfor resultater for den enkelte her og nu. 'Public value'-begrebet er velegnet til at indfange værdien af samskabende tiltag, da det eksplicit betoner spørgsmålet:

***Hvad er det for en værdi, der i et givent  
projekt fremmes til gavn for  
offentligheden?***

På denne vis bliver offentlig værdi også et politisk begreb, eftersom der i enhver beslutning kan anlægges forskellige perspektiver på, hvilke offentlige værdier, der fremmes, og hvilke der går tabt.



# Del II: Hvordan kan vi måle og dokumentere værdien?



Efter denne gennemgang af hvilke former for værdiskabelse, der kan finde sted gennem samskabelse, er vi nu kommet til den mere praktiske del. Nemlig: *Hvordan kan vi så måle værdien af samskabelse i praksis?* I dette afsnit præsenterer vi en række argumenter for, hvorfor det er vigtigt at måle værdien af samskabelse gennem evaluering. Derefter ser vi nærmere på, hvad samskabelseslitteraturen og beslægtet litteratur om innovation har at sige om måling af samskabelse og de særlige udfordringer, der er forbundet med dette. Vi slutter afsnittet af med nogle overordnede bud på, hvordan samskabelse kan måles.

### **Hvorfor er det vigtigt at måle?**

Der er en række både operative, strategiske og demokratiske argumenter for at måle og dokumentere værdien af samskabende indsatser. Både offentlige medarbejdere, ledere og beslutningstagere, der arbejder med samskabelse, har brug for at kunne vurdere, om der er progression og fremdrift i deres arbejde eller evt. et behov for at justere indsatserne undervejs. Desuden har de behov for at undersøge og dokumentere, om initiativerne medfører den forventede værdi og de ønskede resultater. Målinger kan således danne grundlag for at justere og prioritere konkrete indsatser (Torfing & Krogh, 2017).

På et samfundsmæssigt plan er et vigtigt hensyn desuden at sikre legitimitet og gennemsigtighed i forhold til anvendelsen af de fælles, offentlige ressourcer. Erfaringsmæssigt er samskabelsesinitiativer ressourcekrævende, særligt hvad angår medarbejdernes tid. Derfor er det væsentligt ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv at få et realistisk billede af, hvilke resultater og effekter, samskabelse fører med sig. Torfing & Hagedorn Krogh, der har udviklet en evalueringsmodel for kriminalpræventive indsatser, påpeger, at samskabende initiativer ofte hviler på antagelser om, at noget virker på en bestemt måde (2017, s. 12): *"Det gælder eksempelvis for anbefalingen af at samarbejde på tværs af faglige og organisatoriske grænser. Mange projekter bygger således på en antagelse om, at tværgående samarbejde vil skabe bedre og større effekter ved at fremme koordination og måske endda også evnen til at skabe innovation. Men hvis vi*

*ikke måler på effekten af samarbejde og innovation, så ved vi ikke, om vores antagelser holder i praksis...*". Målinger kan altså bruges til at efterprøve de antagelser, der ligger til grund for samskabelses-initiativer.

Evalueringsforsker Dahler-Larsen (2016) fremhæver, at netop på felter som innovation og samskabelse, der er præget af et normativt skær og store forhåbninger fra beslutningstagernes side, er der et særligt behov for at opbygge et vidensfundament. Han argumenterer for, at evaluering er særligt vigtigt når det gælder indsatser, der går under positive betegnelser som 'innovation' og advarer om, at denne type af indsatser, der udnævnes til at være nye og unikke kan opnå 'evaluerings-resistens'. Dvs. de får en 'ophøjet' status, der gør det muligt at omgå krav om måling og evaluering: *"Når man er på vej til det sublime, er der heller ingen grund til at danne sig et nøgternt billede af, hvad man kan lære af tidligere erfaringer. Mange af de samme forestillinger kan godt genkendes vedrørende innovative tiltag"* (Dahler-Larsen, 2016, s. 29). Disse overvejelser er også relevante for initiativer, der går under betegnelsen 'samskabelse'. Når vi ser på forskningen i samskabelse, kan vi godt få øje på en vis 'evaluerings-resistens' på feltet. Som beskrevet i afsnit 1.2. har forskningen i samskabelse hidtil ikke formået at frembringe et solidt vidensgrundlag, når det gælder om at påvise værdi og effekt. Der er derimod tale om spredte enkelt-case-studier, som giver, hvad Bovaird & Löffler (2018) kalder 'fragmentarisk evidens' og ikke tilbyder et sammenhængende grundlag for at vurdere værdien af samskabelse.

En gruppe engelske forskere (Durose, Needham, Mangan, & Rees, 2015, s. 3) påpeger det paradoksale i, at samskabelse indtager en vigtig rolle i den strategisk-politiske dagsorden i en tid med krav om evidensbaseret politik: *"What is notable for debates on evidence-based policy making is that co-production has been granted an influential role in the future of public services and indeed public governance on the basis of little formal evidence"*. Netop fordi samskabelse står højt på den strategisk-politiske dagsorden, ser forskerne et presserende behov for at undersøge og underbygge effekten og værdien af samskabelse. Samtidig påpeger de, at vi her står overfor en udfordring, for værdien og udbyttet af samskabelse lader sig vanskeligt begribe med de positivistiske evalueringsmetoder, der indgår i den aktuelle diskurs om 'evidensbaseret politik' (Durose m.fl., 2015).

### **Udfordringer ved at måle samskabelsestiltag**

Men hvad er det præcis ved samskabende processer, som gør dem udfordrende at måle med traditionelle evalueringsmetoder? Durose et al. peger særligt på 'den relationelle dimension' i samskabelse,

der vanskeliggør måling med traditionelle metoder. Samtidig peger Bovaird og Löffler (2016; 2018) på to andre forhold, der vanskeliggør måling: 1). Det er vanskeligt at sandsynliggøre en kausal sammenhæng mellem samskabelsesprocessen og de resultater eller den værdi, der produceres. 2). Værdi bliver opfattet forskelligt af de forskellige interessenter i en samskabelsesproces.

Samskabelsestiltag er komplekse og det er med til at gøre dem vanskelige at måle. Her ser vi en parallel til måling og evaluering af innovation, som Peter Dahler Larsen (2016) har beskæftiget sig med. Han understreger, at innovative tiltag ofte er præget af en høj grad af kompleksitet. Det samme mener vi gælder for samskabelsestiltag. Kompleksiteten kommer til udtryk på følgende måder (ibid 2016):

- Formålet beskrives med positivt ladede ord, der er åbne og omstridte, når de skal gøres konkrete. Fx kvalitet, sikkerhed, bæredygtighed, ligestilling, kreativitet og innovation
- Tiltaget er præget af koordinering, tværfaglighed og/eller samarbejde på tværs af gængse grænser og niveauer
- Der er mange sammenhænge og indbyrdes afhængigheder i tiltaget, og da det tillige er svært at adskille fra sin kontekst, er det præget af uigennemsigthed
- Tiltaget udvikler sig løbende, så man ikke kan forbinde dets effekt med en stabil årsag
- Tiltagets meningsfuldhed for forskellige aktører betyder meget, fordi deres engagement i projektet er afgørende for udfaldet

### To tilgange til måling og evaluering

Spørgsmålet er så, hvordan man bedst kan måle tiltag, der er præget af en høj grad af kompleksitet? En række britiske samskabelsesforskere (Bovaird & Löffler, 2018; Durose m.fl., 2015) har beskæftiget sig med dette spørgsmål. De fremhæver to centrale strategier i måling af samskabelse, nemlig 1). At tage udgangspunkt i en teori om, hvilken værdi og hvilke forandringer, samskabelsen forventes at medføre og 2). At trække på erfaringer og vurdering fra de involverede deltagere. I tråd hermed anviser Dahler-Larsen (2016) to veje: Man kan måle tiltagets virkning med udgangspunkt i en forandringsteori (program-teori), som skitserer de forventede årsagssammenhænge. Dvs. gennemføre en **traditionel evaluering**, der måler effekten af indsatsen (nærmere beskrevet i afsnit 2.2.). Eller man kan vælge en såkaldt **systemisk evalueringstilgang** (nærmere beskrevet i afsnit 2.3.), der består af en iterativ måling, hvor evaluator er i løbende dialog med interessenterne.

Vi tager udgangspunkt i disse to veje at gå i måling af samskabelse, når vi i det følgende præsenterer forskellige bud på, hvordan værdien af samskabelse kan måles. I afsnit 2.2. fremlægger vi en række eksempler på konkrete målinger, der hører hjemme under det traditionelle evalueringsparadigme. Det udspringer af en lineær og rationel tankegang, som forudsætter en lineær årsag-effekt-model. Her er måling i forhold til foruddefinerede mål og effekter i fokus. Paradigmet bygger på en positivistisk forståelse af verden, hvor det er muligt at måle effekter (tilstræbt) objektivt.

I afsnit 2.3. beskriver vi en række eksempler på måling af samskabelse, som har til formål at understøtte den proces, den skal undersøge. Der er tale om det 'systemiske' paradigme, der er inspireret af kompleksitetsteori og systemteori. Det udspringer af den opfattelse, at når der er tale om komplekse og uforudsigelige indsatser, kan man ikke benytte en lineær forståelse og ikke på forhånd opstille mål eller årsagssammenhænge. Man må i stedet være i løbende dialog med interessenter involveret i tiltaget. Man kan godt arbejde med en forandringsteori, men den fungerer udelukkende som en foreløbig læringsramme om interessenternes fælles arbejde med udvikling af tiltaget.

Ideelt set indfanges værdi og effekt af samskabelse bedst ved at benytte en kombination af traditionel virkningsevaluering og en systemisk evaluering. Tre danske forskere og praktikere på innovationsfeltet (Carstensen, Hjelm, & Krogh Jeppesen, 2017) har et bud på, hvad en god innovationsevaluering skal kunne, som også er relevant i forbindelse med samskabelse. De påpeger, at evaluering af innovationstiltag både skal kunne understøtte processen ved at tilføre læring undervejs, og vise virkningerne af indsatsen, dvs. måle resultater og effektivitet. Evalueringen skal tage højde for processernes uforudsigelighed: *"Dette kræver, at evalueringstilgangen er fleksibel, lydhør og dynamisk samtidig med, at der indgår muligheder for at måle på virkninger og uddrage læringspotentialer"* (Carstensen m.fl., 2017, s. 211). En kombination af de to tilgange er altså at foretrække i praksis. Vi har dog ikke kendskab til konkrete eksempler på dette, hvorfor de to tilgange i det følgende udfoldes hver for sig.

De cases, vi beskriver i det følgende, er udvalgt som illustrative eksempler på forskellige måder at tilgå måling af samskabelsesinitiativer på. For at sikre kvaliteten har vi udvalgt evalueringer, der er gennemført og dokumenteret af forskere eller professionelle evaluører. Hver case indeholder henvisninger til links eller yderligere materiale, så du kan fordybe dig yderligere i de cases, der inspirerer dig.

## 2.2. Traditionelle evalueringer: Måling af cost-benefit og effekt

I dette afsnit vil vi udfolde en række konkrete eksempler på, hvordan samskabelsesinitiativer kan evalueres ud fra en traditionel tilgang, fx ved at benytte cost-benefit- eller effektevalueringer. Det er den type evalueringer, der typisk efterspørges blandt beslutningstagere som grundlag for at vurdere, om det kan svare sig at investere i samskabelsestiltag. Idealet for disse typer af evaluering er et eksperimentelt design med 'kontrolgrupper', som fx benyttes inden for lægevidenskaben. Her bestemmes effekten af en indsats via systematisk sammenligning med en situation, hvor indsatsen ikke har fundet sted. Dette kan være vanskeligt, når der er tale om indsatser 'ude i samfundet', men der findes eksempler på, at samskabelsesindsatser er evalueret efter denne logik.

### **Cost-benefit-evaluering**

*Kan det betale sig at samskabe økonomisk set? Dvs. står effekterne mål med investeringen målt i kroner og øre?* Det spørgsmål er naturligvis relevant for beslutningstagere, som overvejer, om de skal investere i et samskabelsesinitiativ. Der findes en række eksempler på målinger af samskabelsesinitiativer, som er gennemført for at give svar på dette spørgsmål. Her er tale om klassiske cost-benefit-målinger, der undersøger forholdet mellem omkostningerne ved indsatsen og indsatsens effekt omregnet til kroner og øre.

En af de store udfordringer ved denne type af målinger er at omregne værdien af 'bløde' resultater som øget livskvalitet, tryghed m.v. til kroner og øre. Du kan læse om to eksempler på de efterfølgende sider.



# Lokal samskabelse i Balsall Heath, Birmingham



## Baggrund

De britiske forskere, Tony Bovaird og Elke Löffler gennemførte en cost-benefit-analyse af et samskabelsesinitiativ i bydelen Balsall Heath i Birmingham. Balsall Heath er et sårbart lokalområde, der er kendt for et stort lokalt engagement. Birmingham Kommune søger at løfte området gennem at understøtte lokalrådet, Balsall Heath Forum, der arbejder på at engagere beboerne og udvikle området gennem sociale, miljømæssige og tryghedsindsatser. Birmingham City Council ønskede svar på, om kommunens investering i Balsall Heath Forum kan betale sig i kroner og øre.

## Måling

Bovaird & Löffler gennemførte en traditionel, kvantitativ cost-benefit-analyse udført efter en kontrolgruppelogik. Det blev aftalt, at Balsall Heath Forum i en periode på seks måneder skulle koncentrere sin miljøindsats i en del af lokalområdet og tryghedsindsatsen i en anden. Derved var det muligt, at sammenligne områder med og uden indsats. Forskerne gennemførte en survey blandt beboerne i områder med og uden indsats for at undersøge, om de oplevede en forbedring, og om det påvirkede deres lyst til at være med til at udvikle området. Desuden gennemførte de en registrering af de aktiviteter, som Balsall Heath Forum og politiet gennemførte i perioden. Og endelig anslog forskerne den økonomiske værdi af henholdsvis investeringer og outcomes som miljøforbedrin-

ger, kriminalitetsforebyggelse, øget følelse af tryghed m.v.

## Resultat

Forskerne konkluderede, at den værdi, der bliver skabt gennem kommunens understøttelse af Balsall Heath Forums aktiviteter klart er investeringen værd. De anslår kommunens udgift til ca. 24.000 britiske pund, som primært går til at betale to medarbejdere, mens værdien af Balsall Heath Forums indsats opgjort økonomisk beløber sig til 165.000 britiske pund.

## Læs mere

Du kan læse mere om undersøgelsen i dette paper (Bovaird & Löffler, 2016). På rådgivningsvirksomheden, Governance Internationals, hjemmeside findes en række cases, hvoraf nogle er undersøgt med cost-benefit-analyser. Se [www.govint.org/good-practice/case-studies](http://www.govint.org/good-practice/case-studies).

# 'Sprogkuffert' i Aarhus Kommune



## Baggrund

Sprogkufferten blev lanceret i Aarhus Kommune som svar på den udfordring, at en stor del af de tosprogede børn ikke har tilstrækkelige danskundskaber, når de starter i folkeskolen. Det medfører store kommunale udgifter til særlige modtageklasser. Samskabelsesinitiativet var særligt rettet mod forholdsvis ressourcetsvage forældre med anden etnisk baggrund. Idéen var at trække på forældrenes ressourcer og få dem til at 'medskabe' deres børns sproglige udvikling. De forældre, der medvirkede, fik udleveret en såkaldt 'sprogkuffert' udviklet af fagfolk, som skulle støtte dem i at stimulere deres børns sprog gennem oplæsning, samtale, spil m.v. Kufferten var fuld af bøger, spil og inspiration til, hvordan de kunne udvikle børnenes danske sprog.

## Måling

Målingen af initiativet blev gennemført af Morten Jacobsen, som er forsker ved Statskundskab på Aarhus Universitet. Han satte sig for at undersøge, om det er muligt på én gang at bekæmpe ulighed og øge effektivitet gennem samskabelse (cost-benefit). Spørgsmålet var, om et offentligt initieret samskabelsesinitiativ som sprogkufferten kunne øge forældrenes evne til at samskabe og om det var muligt på denne måde at engagere ressourcetsvage grupper, og derved modvirke ulighed. Dette blev kombineret med en un-

dersøgelse af 'return on government investment' dvs. cost-benefit af sprogkufferten. Målingen var designet som et randomiseret eksperiment med en kontrolgruppe af forældre, der ikke fik tilbudt en sprogkuffert. Undersøgelsen omfattede i alt over 600 tosprogede familier med børn i aarhusianske børnehaver. I undersøgelsen blev dels benyttet sprogtests, dels statistiske data vedr. familiernes baggrund.

## Resultat

Forskningen viste, at det i ret stort omfang lykkedes at engagere relativt ressourcetsvage forældre i samskabelse ved at tilføre inspiration og ressourcer, og derved modvirke ulighed. Desuden viste målingerne, at initiativet med sprogkufferten godt kunne betale sig økonomisk for kommunen, idet hver 100 kroner brugt på initiativet sparede 157 kroner på de offentlige budgetter til specielle sprogklasser i folkeskolen.

## Læs mere

Du kan læse mere om undersøgelsen i disse to forskningsartikler (Jakobsen, 2012; Jakobsen & Andersen, 2013).

### **Effektevaluering**

Effekt- eller virkningsevalueringer gennemføres for at måle, om en indsats medfører de ønskede virkninger. Ofte er samskabelsesinitiativer rettet mod at opnå virkninger, der ligger langt ude i fremtiden og er vanskelige at påvise som effekter af selve indsatsen. Det kan fx handle om bedre livskvalitet og trivsel eller styrkede fællesskaber. Dahler-Larsen (2016) understreger, at evaluering af et tiltags effekt ofte er resultat af et kompromis. Dilemmaet er som regel, at forhold tæt på tiltaget, fx i form af antal deltagere i bestemte aktiviteter, er nemme at påvise. Mens de ønskede effekter er sværere at påvise, fordi de er længere væk i tid og rum.

Som udgangspunkt for en virkningsevaluering, er det en god idé at opstille en såkaldt programteori eller forandringsteori, dvs. en beskrivelse af, hvorfor og hvordan man regner med et bestemt tiltag vil virke, fx i form af en række succeskriterier. Ifølge Dahler-Larsen (2016) er fordelene ved at måle innovations- og samskabelsesindsatser på denne måde, dels, at man kan sandsynliggøre, om der har været en effekt, også uden en kontrolgruppe, dels at man kan tage udgangspunkt i teoretisk viden for at specificere præcis hvad man vil opnå og hvordan, og dermed, hvad der skal måles på.



## Baggrund

*Cykling Uden Alder* begyndte som et borgerdrevet initiativ og har siden spredt sig til de fleste danske kommuner samt en lang række andre lande. *Cykling Uden Alder* giver ældre på plejehjem mulighed for at komme på kortere eller længere cykelture i en rickshaw-cykel, som føres af en af de mange frivillige 'piloter', der har meldt sig til at cykle ture. *Cykling Uden Alder* ser sig selv som et 'fællesskab på hjul', der giver ældre mulighed for at forblive en del af deres lokalsamfund, hverdagen og livet. Målet er at udvikle og understøtte nye fællesskaber på tværs mellem generationer og mellem institutioner og civilsamfund. *Cykling Uden Alder* satsede fra begyndelsen især på historiefortælling via billeder, film og de sociale medier for at vise værdien og effekten af indsatserne. Se [www.cyklingudenalder.dk](http://www.cyklingudenalder.dk). *Cykling Uden Alder* oplevede dog en stigende efterspørgsel fra beslutningstagere på mere systematiske målinger og dokumentation af indsatsens effekt.

## Måling

For nylig har AskovFonden gennemført en undersøgelse, der skal måle og dokumentere effekt og værdi af dag- og langture for alle medvirkende, dvs. for de ældre, for medarbejdere på plejehjemmene og for 'cykelpiloterne'. Undersøgelsen er designet som en klassisk effektundersøgelse på baggrund af en forandringsteori og mål for indsatsen. Der er opstillet hypoteser om, hvilke effekter,

man især forventer, indsatsen vil have for de ældre, piloterne og medarbejderne. For de ældre handler det om forhold som mestring i hverdagen og sociale relationer. For piloterne handler det om livskvalitet og trivsel og for medarbejderne om arbejdsglæde og nye relationer. Målingen er foretaget efter et bestemt koncept, nemlig AIM (Assessment and Intervention Model), som er anerkendt til måling af effekter af sociale indsatser. Målingen er gennemført blandt både passagerer, personale og piloter på cykelturene og omfatter både data fra spørgeskemaer og fra fokusgruppeinterview.

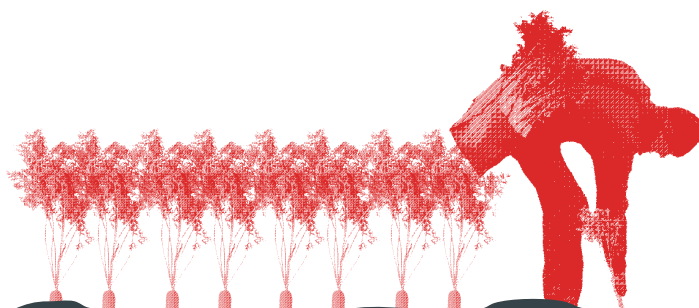
## Resultat

De (foreløbige) resultater fra undersøgelsen viser, at langturene har en række positive effekter for både de ældre, piloterne og medarbejderne. Fx siger 51% af de ældre, at de har fået nye venner på turen og 69% siger, at de har fået lyst til at være mere fysisk aktive efter turen. 92% af piloterne oplever, at de har fået et større netværk af at være med på turen, og 57% af dem besøger stadig de ældre. Blandt medarbejderne har 97% oplevet, at turen har givet anledning til andre slags samtaler med de ældre og 70% har fået et mere positivt syn på deres arbejdsplads.

## Læs mere

Læs hele undersøgelsen her: <http://cyklingudenalder.dk/wp-content/uploads/2018/07/AskovFonden-unders%C3%B8gelse.pdf>

Nedenfor kan du læse om et eksempel på en evaluering, der integrerer effektmål med en cost-benefit-beregning. Projektet 'Samskab Aarhus' under Aarhus Kommune har fået midler fra Spar Nord Fonden til at gennemføre, hvad de kalder et 'borgernært effektstudie' af deres initiativer i samarbejde med forskere fra bl.a. Aarhus Universitet og Statens Institut for Folkesundhed. Målet er at skabe et videnskabeligt belæg for, at medborgerskab er en god og sund kommunal- og samfundsforretning.



## Baggrund

'Samskab Aarhus' er et projekt, der er sat i verden for at understøtte, at borgere, virksomheder og andre aktører kan bidrage aktivt til livet og fællesskabet i byen, særligt hvad angår byrum og grønne områder. 'Samskab Aarhus' skal være en platform for initiativer drevet af borgere og virksomheder, som skaber nye fællesskaber i byen, fx ved at etablere byhaver eller at forskønne byens rum. For at dokumentere værdien af de borgerdrevne samskabelsesinitiativer har 'Samskab Aarhus' et udviklingssamarbejde med bl.a. Aarhus Universitet, og har gennemført et borgernært effektstudie af et Smag på Aarhus-støttet initiativ, nemlig etablering af Ø-haven, en byhave i byens nye kvarter, Aarhus Ø.

## Måling

Effektmålingen er gennemført ved hjælp af et spørgeskema, som er udfyldt af 99 'bybønder', dvs. aktive i Ø-haven. Her har de bl.a. svaret på, hvor mange timer de bruger i Ø-haven om ugen, nogle udsagn om udbytte af at deltage i Ø-haven samt en række spørgsmål om deres vaner og velbefindende i form af fysisk aktivitet, søvnbesvær og mental sundhed – og Ø-havens betydning i den forbindelse. Desuden er der gennemført kvalitative interviews med bybønderne, hvor de har uddybet deres oplevelser med at deltage i Ø-haven.

## Resultat

Effektstudiet viser, at Ø-haven giver værdi på flere forskellige dimensioner. 22% oplever en forbedret mental sundhed (sundhedsøkonomisk værdi). 94% føler, at Ø-haven styrker deres tilhørsforhold til området (kulturel værdi). 56% oplever, at de har opbygget nye relationer gennem Ø-haven (social værdi). 4% føler sig mindre ensomme (sundheds-værdi).

Omsat til kroner og øre, viser effektstudiet, at hver kommunal krone investeret i Ø-haven genererer samfundsøkonomisk værdi svarende til syv kroner ud fra en 10-årig tendenslinje. Dette resultat er fremkommet ved at omregne den værdi, Ø-haven giver deltagerne i form af øget fysisk aktivitet og bedre mental sundhed til økonomisk værdi. Beregningen er sket med metodikker fra folkesundhedsforskningen. Hertil kommer den værdi, der skabes ved, at lokale borgere står for at vedligeholde og renholde det grønne område, hvilket sparer kommunen for mandetimer.

## Læs mere

Kontakt gerne Christian Brødsgaard Eschen, Projektleder, Samskab Aarhus på [samskab@aarhus.dk](mailto:samskab@aarhus.dk)

## 2.3 Systemiske evalueringer: Co-assessment, selvevaluering og participatorisk evaluering

I dette afsnit ser vi nærmere på, hvad vi kalder den systemiske måle-tilgang. Med denne betegnelse betoner vi, at de deltagende i samskabelsesprocesser får en stemme i forhold til at vurdere værdien af samskabelse. Vi vender nu blikket mod tre tiltag, der har forsøgt at udvikle nogle generiske værktøjer, hvor de deltagende i samskabelsesprocesser kan medvirke til at dokumentere effekter, progression og læring.

### **Co-assesment, selvevaluering og participatorisk evaluering**

Indenfor evalueringsforskningen, tales der om 4. generations evalueringer (Krogstrup, 2016), der har fokus på de demokratiske aspekter ved en evaluering. Pointen er, at brugere eller involverede i samskabelsesprocesser som eksempelvis fagprofessionelle medarbejdere får en stemme i forhold til at dokumentere og evaluere værdi af sådanne processer. I dansk sammenhæng begynder der at komme flere evalueringer, der lægger vægt på at give involverede parter en stemme i evaluering af samskabende processer, for dermed at styrke og forankre læring hos deltagerne. Vi præsenterer i det følgende tre empiriske cases, der har et fokus på:

- At give de deltagende i samskabelsesprocesser en afgørende stemme i udformningen af mål og løsninger
- At lade dem spille en aktiv rolle i at vurdere og evaluere progression i initiativet
- At der er fokus på læring, empowerment og forbedret handlekompetence.



# Alle for én i Sydhavnen



## Baggrund

Projekt Alle for én – et samskabelsesprojekt i Sydhavnen er et tværkommunalt projekt målrettet en gruppe unge (13-18 år). Formålet med initiativet er at få en gruppe udsatte unge til at indgå positivt i lokalområdet. Udfordringen var, at de unge udviste en voldelig og truende adfærd. Flere af dem havde et hashmisbrug, og var involverede i indbrud og hærværk i kvarteret. Derudover var der i denne gruppe stor modstand over for myndighedsarbejdet. Projektet blev udformet som et samskabelsesprojekt, der tog afsæt i principper om: a). At lytte til de unge og få deres bud på løsninger, b). At involvere unge og lokale aktører i at finde løsninger, og c). At sikre en bedre koordineret ungeindsats, hvor der afprøves nye måder at arbejde på. Projektet bestod af flere aktivitetsspor, hvoraf der indgik et coaching- og konfliktkursus, koordinering og inddragelse i de unges sagsforløb, et fremtidsværksted "De unges stemme", og fritidsjobs.

## Måling

Evalueringen blev gennemført af konsulentfirmaet SocialRespons og blev udformet som en forløbsevaluering, hvor projektet blev fulgt fra start til slut. Evalueringen havde et formativt og resultatorienteret sigte, med fokus på: De unges udvikling, metodernes betydning for aktørernes oplevelse og endelig resultater/virkning og generel læring. De metoder, der blev anvendt til at indsamle data, var: Spørgeskemaundersøgelse og kvalitative gruppeinterviews med de unge, kvalitative interviews og telefoniske opfølgninger med aktører og facilitatorer, deltagerobser-

vationer ved events og styregruppemøder samt en evalueringsworkshop midtvejs med de professionelle aktører. Derudover blev anvendt data om de unges eventuelle 'sager' indhentet via projektmedarbejdere i forvaltningen for at bidrage til belysning af de unges udvikling i projektperioden.

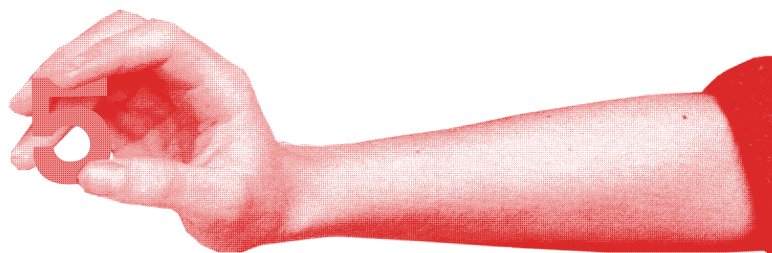
## Resultat

Evalueringen viste værdiskabelse på fire forskellige områder. Fra de unges perspektiv skete der en værdiskabelse i relation til deres handlekraft, hvor projektet havde bidraget til ny viden og redskaber i forhold til deres liv og situation. Derudover ytrede de unge, at de via deres deltagelse i fremtidsværkstedet og fritidsjobsindsatsen havde fået et mere positivt tilhørsforhold til deres lokalområde. Endelig tilkendegav de unge, at de havde oplevet en ny type dialog med myndighedspersoner, hvor de var blevet hørt mere end normalt. Fra et områdeperspektiv skete der en værdiskabelse i relation til forbedret sammenhængskraft. Dette sås både i form af mere positive relationer mellem de unge og lokale aktører i området, men også i form af forbedrede tværgående samarbejdsrelationer, hvor de mange offentlige og almene aktører i området i højere grad fik koordineret deres lokale arbejde for og med de unge.

## Læs mere

SocialRespons (2017) Alle for én – evaluering af projekt Alle for én – et samskabelsesprojekt i Sydhavnen. Tilgængelig hos: <http://socialrespons.dk/publikationer/alle/>

# Samarbejdsdrevet innovation i kriminalpræventive indsatser



## Baggrund

Projektet Samarbejdsdrevet innovation i kriminalpræventive indsatser havde til formål at udvikle og afprøve et måleinstrument, der kunne evaluere graden af samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt af i alt 24 lokale projekter og indsatser. Projektet blev udført som et samarbejde mellem forskere på RUC og medarbejdere fra Københavns Kommunes Sikker By Sekretariat i perioden 2015-2017. Projektet er banebrydende, fordi det forsøger at arbejde både kvalitativt og kvantitativt med de kausale sammenhænge mellem graden af samarbejde og graden af innovation, og hvad disse to betyder for effekten på det kriminalpræventive arbejde.

## Måling

Evalueringen gjorde brug af et kriterie-baseret måleinstrument, hvor parterne i samskabelsesprocesser skulle 'rate' deres præstation indenfor tre variable: Samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt. Her er tale om en dialogbaseret selvevaluering, hvor projektdeltagerne i første omgang rater sig selv med udgangspunkt i en konkret vurdering af deres egen indsats og resultater i forhold til deres kerneopgaver. Scoren fulgte en skala fra 1-5 på de tre ovennævnte variable. Intentionen var at foretage en rating i starten og slutningen af et projekt for at måle udviklingen. Forventningen var ikke, at alle projekter ville opnå maksimal score, men at der ville være store variationer, blandt projekterne. Idéen var at anvende målingen til at reflektere over forskellige præmisser for samskabelsesprocesserne og deres variation

over tid. Måleinstrumentet blev afprøvet i 24 lokale kriminalpræventive indsatser. Det blev udsendt som et elektronisk skema til projekterne, og efterfølgende valideret af medarbejderne fra Sikker By.

## Resultat

Forskerne konkluderer, at det kriteriebaserede måleinstrument kan anvendes til systematisk at få afdækket sammenhæng mellem graden af samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt. Det er velegnet til at stimulere læring blandt deltagerne og til dialog om prioriteringer. Empirisk viste målingerne, at samarbejde mellem forskellige offentlige og private parter øgede de kriminalpræventive projekters innovationshøjde og dermed også deres kriminalpræventive effekt. Forskerne tager en række forbehold i forhold til at drage klare og sikre konklusioner vedrørende årsagssammenhænge mellem variablene.

## Læs mere

Torfig, Hagedorn Krogh og Ejernæs, 2017 Samarbejdsdrevet innovation i kriminalpræventive indsatser – slutrapport om sammenhænge mellem samarbejde, innovation og kriminalpræventiv effekt og måling heraf tilgængelig på

[https://www.kk.dk/sites/default/files/uploaded-files/slutrapport.\\_samarbejdsdrevet\\_innovation\\_i\\_kriminalpraeventive\\_indsatser.pdf](https://www.kk.dk/sites/default/files/uploaded-files/slutrapport._samarbejdsdrevet_innovation_i_kriminalpraeventive_indsatser.pdf)

# Meningsfulde redskaber til at måle indsatsen overfor socialt udsatte



## Baggrund

Socialstyrelsen har bedt forskere fra VIVE og RUC om at udvikle dokumentations- og selvevalueringsredskaber i samarbejde med tre udvalgte civile organisationer, der samarbejder med kommuner. Formålet er at udvikle evalueringsredskaber, som partnerskabsprojekterne selv kan benytte til at udvikle og kvalificere indsatsen undervejs. Det sker i et samarbejde med projekterne, og understøttes løbende af VIVE og RUC. De tre projekter er Sager, der Samler, INSP! og Vimby, der alle har som formål at inkludere socialt udsatte borgere som ligeværdige deltagere i fællesskaber. Det, som er i fokus her, er ikke indsatserne og deres værdi, men erfaringerne med at udvikle evalueringsredskaber sammen med projekterne.

## Måling

Udviklingen af redskaber til at dokumentere og evaluere partnerskabsindsatsen foregik på en række heldagsmøder mellem de enkelte projekter og forskerne fra VIVE og RUC. Målet var at udvikle nogle redskaber, som både gav mening og kunne benyttes af projekterne selv i praksis og til at indsamle data til brug for en samlet evaluering på tværs af de tre indsatser. Redskabernes form er tilpasset det enkelte projekt. På tværs af de tre projekter er udviklet redskaber til at indsamle data om følgende: Partnerskabet med kommunen, de konkrete aktiviteter, værtsrollen (rollen som koordinator og facilitator) og de forskellige deltageres motivation for at deltage og deres oplevelse af effekten. I alle tre projekter indsamles både kvantitative og kvalitative data. De kvantitative data giver et overblik over antal og type af indsatser og deltagere, mens de kvalitative data giver indsigt i interaktioner, roller og oplevelse af motivation og udbytte.

Der har vist sig en række udfordringer undervejs i udvikling af redskaberne: Det har

været vanskeligt at få overblik over samtlige aktiviteter og deltagere, bl.a. fordi mange aktiviteter er baseret på frivilligt arbejde. Denne udfordring er forsøgt løst ved at benytte logbøger, hvor nøglepersoner i to uger hvert kvartal arbejder med at dokumentere aktiviteter. En anden udfordring har været de etiske og metodemæssige dilemmaer omkring kategorisering af de socialt udsatte deltagere. For projekterne er det en pointe i sig selv ikke at kategorisere nogen som socialt udsatte, da de netop arbejder på at inkludere alle som ligeværdige deltagere. Dette blev løst ved at indsamle anonymiserede data om flere kategorier af deltagere, ikke kun de socialt udsatte.

## Resultat

Forskernes erfaring er, at det kræver god tid til dialog at udvikle redskaber sammen, og at det ikke er muligt at udvikle meningsfulde redskaber uden at inddrage projekterne selv. Den endelige evaluering af de tre indsatser foreligger ikke endnu, men projektet peger på nogle erfaringer med selvevaluering: 1). Selvevaluering kræver medarbejdere med relevante kompetencer, som kan lave aftaler med informanter samt indsamle og systematisere data. 2). Alle tre projekter oplever selvevalueringen som givtig og lærerig, men støder samtidig på den udfordring, at det kan være vanskeligt at analysere og ikke mindst omsætte data til læring i deres egen organisation.

## Læs mere

Den endelige rapport med evalueringen forventes at blive offentliggjort i efteråret 2018. Den vil også indeholde bud på selvevalueringsredskaber.

## 2.4 Evaluering af samskabelsestiltag: Internationale links

Her følger en oversigt over hjemmesider, hvor du kan finde flere eksempler på, hvordan samskabelsestiltag kan evalueres i praksis.

**Governance International** er en britisk organisation, der arbejder med rådgivning, vidensindsamling m.v. inden for samskabelse. På Governance Internationals hjemmeside finder du en samling af casestudier fra mange lande, som også indeholder en gennemgang af resultater, performance indicators og læringspunkter fra hver enkelt case <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/>

**What Works Scotland** er et samarbejdsinitiativ, der har som mål at udvikle den offentlige sektor i et partnerskab mellem forskere og offentlige institutioner. What Works Scotland offentliggør løbende forskningsrapporter, der evaluerer konkrete initiativer. Et eksempel er evaluering af Your Community initiative – et lokalt samskabelsesinitiativ: <http://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2017/12/InsightsFromYourCommunityAPlaceBasedApproachToPublicServiceReform.pdf>

**Den skotske sundhedssektor** arbejder med samskabelse, bl.a. i samarbejde med Governance International. I rapporten 'Co-producing Health and Wellbeing in Scotland' beskrives en række initiativer på sundhedsområdet – samt hvilke effekter og læringspunkter, de har kastet af sig. Læs rapporten her: [http://centerforborgerdialog.dk/wp-content/uploads/2017/10/Co-Production\\_of\\_Health\\_and\\_Wellbeing\\_in\\_Scotland.pdf](http://centerforborgerdialog.dk/wp-content/uploads/2017/10/Co-Production_of_Health_and_Wellbeing_in_Scotland.pdf).

Den britiske tænketank **Nesta** arbejder med en række co-production initiativer, bl.a. på sundhedsområdet, som løbende evalueres. Et eksempel er 'Realising the value', hvor Nesta har samlet evidens for, hvad der virker i person- og lokalsamfundsorienterede tilgange til sundhed og trivsel, og hvilken værdi, de skaber. Læs rapporten her: [https://media.nesta.org.uk/documents/at\\_the\\_heart\\_of\\_health\\_-\\_realising\\_the\\_value\\_of\\_people\\_and\\_communities.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/at_the_heart_of_health_-_realising_the_value_of_people_and_communities.pdf)

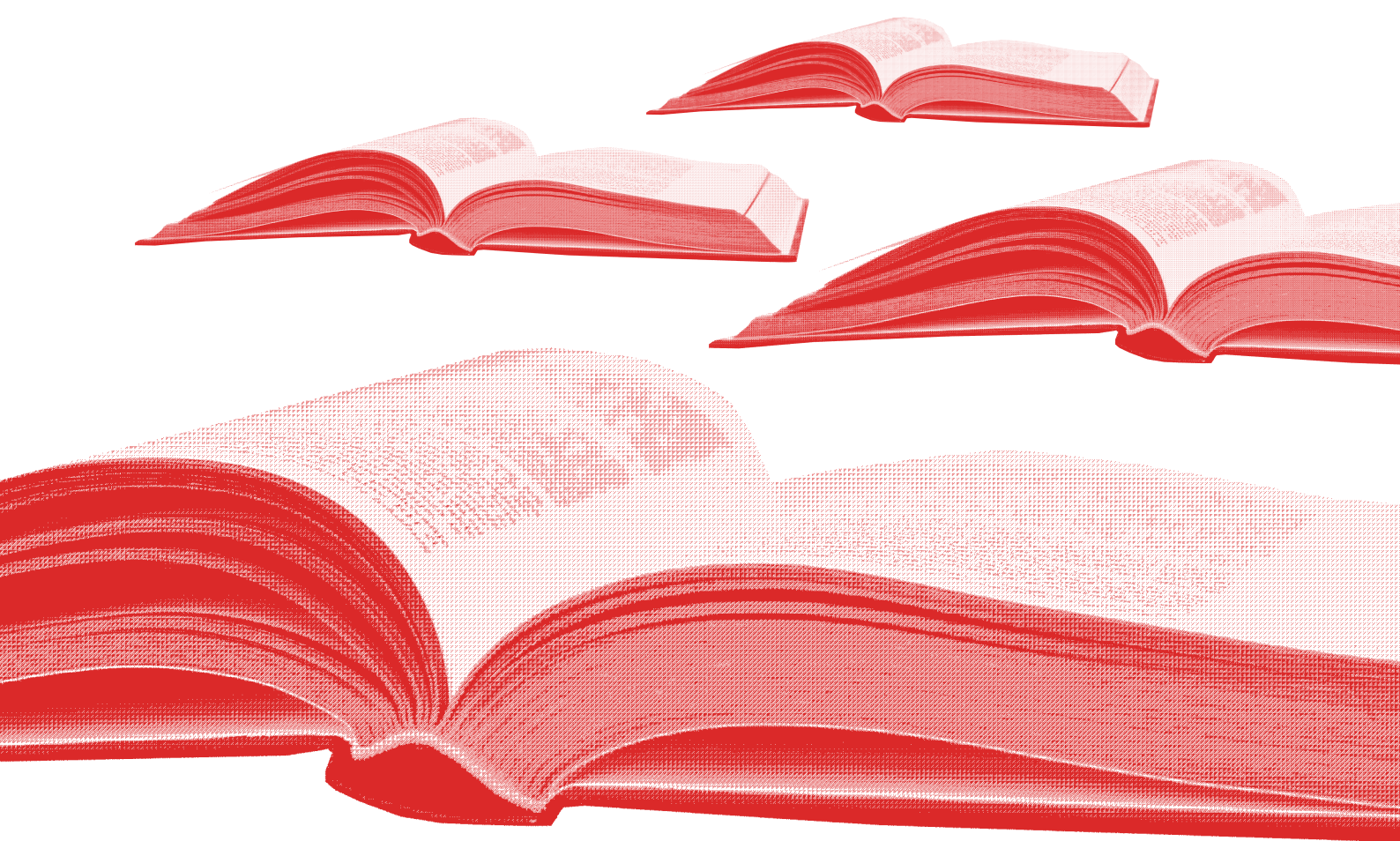
Den britiske tænketank **New Economics Foundation** arbejder også med samskabende indsatser, bl.a. på sundhedsområdet. Et eksempel er initiativet Health as a social movement, som er evalueret i rapporten 'Health as a social movement: Theory into practice'. Download rapporten her: <https://neweconomics.org/uploads/files/hasm-final-report.pdf>

New Economics Foundation har også udviklet en praktisk guide til at måle effekt på trivsel. Den kan du downloade her: <https://measure.whatworkswellbeing.org/>

**Det norske kommuneforbund, KS**, arbejder med samskabelse og har udgivet en række publikationer om emnet, heriblandt et digitalt værktøj til at evaluere effekten af samskabende initiativer, Solm-pact. Læs mere og download værktøjet her: <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/innovasjon/samskaping/samskapende-sosial-innovasjon/>







- Aagaard, P., Sørensen, E., & Torfing, J. (2014). *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Agger, A. (2005). *Demokrati og deltagelse - et borgerperspektiv på kvarterløft*. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Agger, A., & Hedensted Lund, D. (2017). Collaborative Innovation in the Public Sector – new perspectives on the role of citizens? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(3), 17–38.
- Agger, A., & Larsen, J. N. (2009). Exclusion in area-based Urban policy programmes. *European Planning Studies*, 17(7) s. 1085-1099.
- Agger, A., & Tortzen, A. (2015). *Forskningsreview om samskabelse*. Hentet fra [http://samskabelse.ucl.dk/files/2015/02/forskningsreview-om-co-production\\_samlet-udgave-at-aa-at07115-2.pdf](http://samskabelse.ucl.dk/files/2015/02/forskningsreview-om-co-production_samlet-udgave-at-aa-at07115-2.pdf)
- Alford, J. (2010). Public Value from Co-Production with Clients. I M. H. Moore & J. Benington (Red.), *Public Value: Theory and Practice* (s. 144– 157). Palgrave Macmillan.
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 171–191.
- Bason, C. (2007). *Velfærdsinnovation*. Børsens forlag.
- Bason, C., Knudsen, S. S., & Toft, S. (2009). *Sæt borgeren i spil. Sådan involverer du borgere og virksomheder i offentlig innovation*. Gyldendal Public.
- Bekkers, V., Tummers, L., & Voorberg, W. H. (2014). *From public innovation to social innovation in the public sector : A literature review of relevant drivers and barriers* (Paper presented at the EGPA 2013 Conference, Edinburgh, September). Rotterdam: Erasmus University.
- Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value. I J. Benington & M. H. Moore (Red.), *Public Value - Theory & Practice* (s. 31–51). Palgrave Macmillan.
- Benington, J., & Moore, M. (2011). *Public value: Theory and practice*. Palgrave Macmillan.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67 (5), 846–860.



- Bovaird, T., & Löffler, E. (2018). Assessing the Effect of Co-production. I T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Red.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (s. 269–280). Routledge.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2016). *Exploring the cost-benefit analysis of co-production at neighbourhood level: A case study of Balsall Heath , Birmingham , UK* (Paper presented at IIAS Working Group on Co-production, June). Tampere.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *Voluntas*, 23(4), 1119–1138.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2008). *Briefing Paper 12: User and community co-production of public services: fad or fact, nuisance or necessity*. Third Sector Research Center. London.
- Boyle, D., Coote, A., Sherwood, C., & Slay, J. (2010). *Right Here Right Now. Taking Co-production into the mainstream*. NESTA, London.
- Boyle, D., & Harris, M. (2010). *The Challenge of Co-production. Discussion Paper*. NESTA, London.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2014). *Distinguishing different types of co-production : renewing our understanding of the classics* (Paper for the NIG Conference, Delft, November). Nijmegen.
- Byrskov-Nielsen, R., Gemal, C. H., & Ulrich, J. (2015). *Billeder af ny velfærd: fra visioner til praksis*. Systime.
- Carstensen, H. V., Hjelm, U., & Krogh Jeppesen, L. (2017). Innovationsevaluering - når resultatmålinger understøtter reel innovation. *Økonomistyring & Informatik*, 32(3), 207–222.
- Crosby, B. C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655–669.
- Dahler-Larsen, P. (2016). *Vejledning Om At Evaluere Innovative Tiltag*. COI, København.
- Darsø, L. (2003). *Innovationspædagogik- kunsten at fremelseke innovatonskompetence*. Samfundslitteratur.
- Durose, C., Mangan, C., Needham, C., Rees, J., & Hilton, M. (2013). *Transforming local public services through co-production*. University of Birmingham.
- Durose, C., Needham, C., Mangan, C., & Rees, J. (2015). Generating "good enough" evidence for co-production. *Evidence and Policy*, (online october 5.), 1–17.
- Fledderus, J. (2018). The effect of co-production on trust. I T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Red.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (s. 258–265). Routledge.
- Hansen, K. K. (2017). *Lokalpolitisk lederskab i interaktive processer*. Roskilde Universitet.

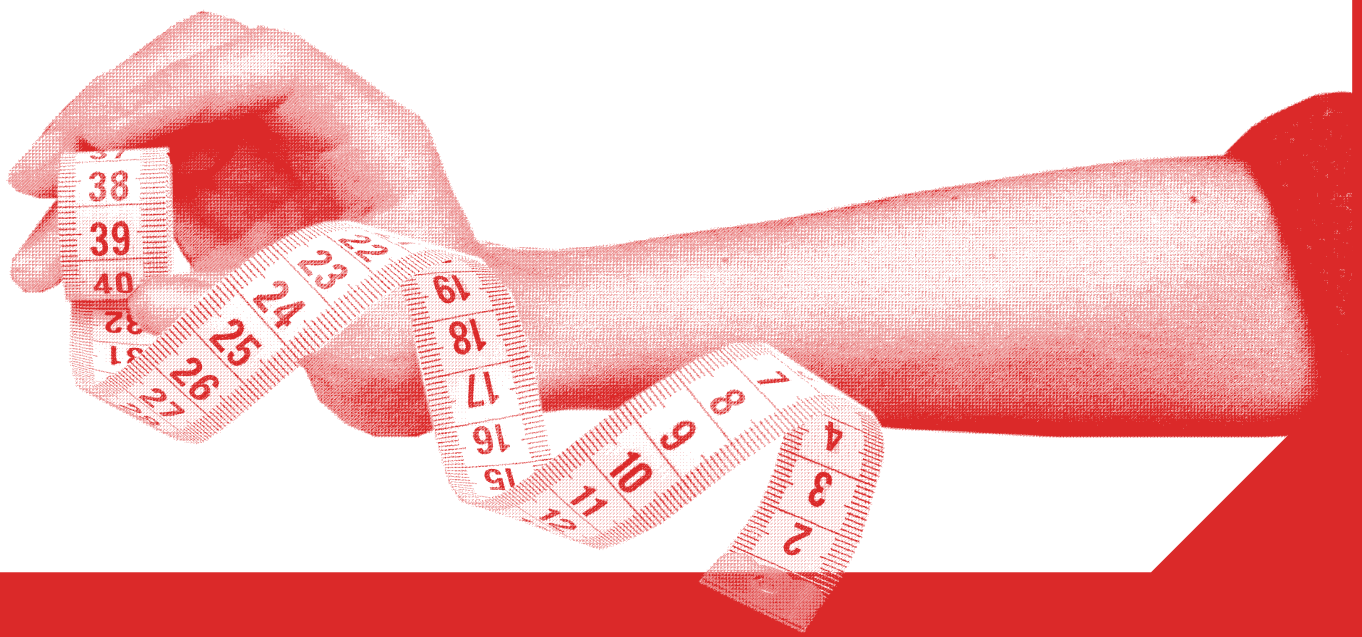
- Jakobsen, M. (2012). Can Government Initiatives Increase Citizen Co-production? Results of a Randomized Field Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 27–54. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus036>
- Jakobsen, M., & Andersen, S. C. (2013). Coproduction and Equity in Public Service Delivery. *Public administration review*, 73(5), 704–713.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381.
- KORA. (2017). *Midtvejsnotat for Evaluering af projekter i puljen til partnerskaber med fokus på udsatte gruppers inklusion og deltagelse*. København.
- Krogstrup, H. K. (2016). *Evalueringsmodeller*. Hans Reitzels Forlag.
- Löffler, E., & Bovaird, T. (2016). User and Community Co-Production of Public Services: What Does the Evidence Tell Us? *International Journal of Public Administration*, 39(13), 1006–1019.
- Löffler, E. (2009). *A Future Research Agenda for Co-Production. Overview Paper*.
- Löffler, E., & Watt, P. (2009). *Understanding the efficiency implications of co-production*. LARCI, Local Authorities & Research Council Initiative.
- Lykkebo, O. B. (2016). <http://innovationsbarometer.coi.dk/download-e-bog/>. Hentet fra <http://innovationsbarometer.coi.dk/download-e-bog/>
- March, J., & Olsen, J. P. (2004). *The logic of appropriateness*. Arena, Center for European Studies, University of Oslo.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value : strategic management in government*. Harvard University Press.
- Nabatchi, T., & Jo, S. (2018). The Effects of Co-Production and Co-Creation. I T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Red.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (s. 229–242). Routledge.
- Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766–776. <https://doi.org/10.1111/puar.12765>
- Needham, C., & Carr, S. (2009). *Co-production: An emerging evidence base for adult social care transformation*. SCIE Research Briefing 31, March 2009.
- Nielsen, V., & Winter, S. (2008). *Implementering af politik*. Gyldendal Akademisk.
- OECD. (2011). *OECD Public Governance Reviews : Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639–653.

- Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). Public value creation by cross-sector collaborations: A framework and challenges of assessment. *Public Administration*, 93(3). 715-732
- Prahalad, C., & Ramaswamy, V. (2002). The co-creation connection. *Strategy and Business*. Hentet fra [http://www.tantum.com/tantum/pdfs/2009/2\\_the\\_co\\_creation\\_connection.pdf](http://www.tantum.com/tantum/pdfs/2009/2_the_co_creation_connection.pdf)
- Slay, J., Stephens, L., & Murphy, M. (2013). *Co-production in mental health: A literature review*. London.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. Jurist-og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). *Samlet evaluering af den nye politiske arbejdsform i Gentofte Kommune*. Roskilde.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Tjørnevig, E og Agger, A. (2018). *Evaluering af offentlig værdiskabelse i Københavns kommunes områdefornyelser*, Roskilde Universitet
- Torfing, J., Hagedorn Krogh, A., & Ejernæs, A. (2017). *Samarbejdsdrevet innovation i kriminalpræventive indsatser*.
- Torfing, J., Krogh, A. H., & Ejrnæs, A. (2017). Samarbejdsdrevet innovation i kriminalpræventive indsatser, 75.
- Tortzen, A. (2016). *Samskabelse i kommunale rammer – hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?* Roskilde Universitet. Hentet fra [http://www.centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB\\_pdf/Afhandling-samlet-FINAL-off.pdf](http://www.centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB_pdf/Afhandling-samlet-FINAL-off.pdf)
- Tummers, L., Voorberg, W. H., & Bekkers, V. (2015). *Ten policy recommendations for co-creation during social Innovation*. LIPSE.
- Vanleene, D., Verschuere, B., & Voets, J. (2015). *Benefits and Risks of Co-production. A preliminary literature review* (Paper for the IIAS Study Group on Co-production, June). Nijmegen.
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1083-1101. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9307-8>
- Verschuere, B., Vanleene, D., Steen, T., & Brandsen, T. (2018). Democratic Co-production. I T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Red.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (s. 243-251). Routledge.
- Vigar, G., Covie, P., & Healey, P. (2014). Success and Innovation in Planning – Creating Public Value. *RTPI Research report no.8 November*.
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2014). Co-creation in social innovation : comparative case-study on the influential factors and outcomes of co-creation. I *IRSPM - International research on Public Management* (Bd. 320090, s. 1-31). LIPSE project.

- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Voorberg, W. H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2013). *Embarking on the Innovation Journey: A Systematic Review regarding the Potential of Co-creation with Citizens* (Paper for the IRSPM Conference, April). Prague.
- Voorberg, W. H., Tummers, L., Bekkers, V., Torfing, J., Tonurist, P., & Kattel, R. (2015). *Co-creation and citizen involvement in social innovation : A comparative case study across 7 EU-countries*. LIPSE.

# Om at måle det umålelige

- samskabelse i det  
sociale praksisfelt



I dette bidrag til jeg dykke lidt nærmere ned i de vanskeligheder, der kan være ved at 'måle det umålelige': Hvordan møder mellem mennesker og det, der sker i disse møder, kan have stor forandringskraft, samtidig med at det svært, at sætte det, der forandres ind i et skema og gøre det måleligt.

Jeg vil rette fokus mod en case, civilsamfundsorganisationen SydhavnsCompagniet, der har valgt at organisere det sociale arbejde på anderledes måder, som harmonerer med grundtankerne i samskabelse. SydhavnsCompagniet er en socialøkonomisk virksomhed, som forsøger at skabe mødesteder mellem forskellige mennesker i lokalområdet Sydhavnen, dog med specifikt fokus på socialt udsatte. I disse år arbejder en række organisationer, f.eks. INSP!, Sager der Samler og Trampolinhuset, ud fra en ambition om at gøre socialt arbejde på anderledes måder. Jeg ser disse typer organisationer som en slags front runners ift., hvordan man kan organisere møder mellem fagprofessionelle og borgere på andre måder end dem, vi kender fra f.eks. den kommunale kontekst.

SydhavnsCompagniet har fungeret i snart 20 år, og italesætter ikke sig selv som et eksempel på samskabelse. Dette samskabelsesblik er noget jeg tilføjer, da jeg mener at SydhavnsCompagniet skaber rammer for at der mellem borgere og ansatte kan opstå anderledes relationer, der muliggør at borgeren kan positionere sig som ekspert i sit eget liv. Samskabelse bliver således en optik til at forstå, at der er andre måder at organisere det sociale arbejde på, hvor den fagprofessionelle ikke nødvendigvis på forhånd har løsningen på udfordringen. Det vil sige, at den fagprofessionelles rolle er mere faciliterende (Pedersen-Ulrich, 2016).

En anden årsag til, at jeg sætter casen ind i et samskabelsesperspektiv er, at tiden lige nu kan beskrives som en "*brydningstid*" (Krogstrup, 2017; Torfing & Triantafillou, 2017), hvor der blæser nye vinde og der kommer nye forestillinger om styringen af velfærdsstaten. Disse forandringer får betydning for både det at være fagprofessionel, f.eks. socialrådgiver, og for borgernes mulige positioneringer i et kontinuum mellem at være passive eller eksperter i eget liv.

### **Samskabelse i det sociale praksisfelt**

Jeg tager afsæt i en forståelse af samskabelse, hvor der fokuseres på mødet mellem professionelle og brugere (Needham & Carr, 2009). Fokus er her på, hvordan disse møder kan skabe forandringer for både borgere og den fagprofessionelle, ved at magtforholdet og rollerne ændres og i nogen grad opløses i det sociale arbejdes praksisfelt. Med afsæt i denne forståelse af samskabelse, ser jeg på eksempler på, hvordan de fagprofessionelle undgår at reducere borgeren til en passiv klient, som de handler overfor, og i stedet giver borgeren en mulighed for at spille en aktiv rolle i skabelsen af velfærden til både hans eget og andres bedste (Needham & Carr, 2009; Ostrom, 1997). Jeg vil bruge begrebet samskabelse til at se på, hvad der kan ske i mødet mellem borgere og professionelle, når det sociale arbejde rammesættes på andre måder. Ligeledes vil jeg se på, hvordan der skabes muligheder for at det hierarkiske møde mellem den fagprofessionelle og borgeren opløses eller udfordres, og for at man som både borger og fagprofessionel kan deltage på flere forskellige måder. Derved kan løsningen på sociale problemer komme mange steder fra og er ikke defineret på forhånd.

SydhavnsCompagniet er en selvejende frivillig organisation, udsprunget af Settlementet på Vesterbro. Indsatsen er lokaliseret i Sydhavnen, der er en bydel i København. SydhavnsCompagniets formål er at igangsætte sociale og beskæftigelsesfremmende indsatser, netværksopbygning og aktivt medborgerskab blandt udsatte borgere fra Sydhavnen. De arbejder målrettet med frivillighed som del af en ressourceopbyggende tilgang. SydhavnsCompagniet er en aktiv partner i lokalsamfundet, hvor de blandt andet er medarrangører for sankthans, fastelavn m.m. De har et medborgercenter, hvor alle er velkomne til at få en kop kaffe, deltage i folkekøkken, få anonym rådgivning eller deltage i andre planlagte åbne aktiviteter såsom Minihøjskole m.m. De arrangerer hvert år en feriekoloni for brugerne, så familier får mulighed for at holde ferie i landlige rammer. Alle kan blive frivillige i SydhavnsCompagniet – både brugere, studerende og folk, der kommer ind fra gaden. SydhavnsCompagniet er en socialøkonomisk virksomhed og finansieringen er et 'kludetæppe', der består af midler fra både offentlige tilskud, kommunale beskæftigelsesudbud, private fonde og overskud fra egen virksomhed ([www.Sydhavnen.dk](http://www.Sydhavnen.dk))

Tanken i SydhavnsCompagniet er, at borgerne ikke er passive modtagere af ydelser. Borgerne har ressourcer, som kan være værdifulde for at skabe forandringer for både dem selv og andre borgere, der tager del i SydhavnsCompagniets aktiviteter. Dette kan ses som et eksempel på samskabelse, hvor socialarbejderens rolle er andet og



mere end rollen som myndighedsudøver og hvor borgere og fællesskaber har legitime roller i løsningen af komplekse sociale problemer. Med samskabelsesblikket, får jeg et sprog til at forklare, hvad der sker i møderne mellem borgere og professionelle, og fokusere på hvordan der bliver skabt et mulighedsrum for at rollerne kan antage nye former.

Den empiri, jeg anvender, stammer fra min ph.d.-afhandling '*SydhavnsCompagniet – Tilblivelser, relationer og muligheder i stribede og glatte rum*' (2013). Her undersøgte jeg forskellige deltagelsesmuligheder og afdækkede, hvordan SydhavnsCompagniet skabte rammer for, at der kan ske forandring for de involverede aktører – borgere og professionelle.

### **Virker det? – at beskrive værdien**

Mit første møde med SydhavnsCompagniet i 2010 var deltagerobservationer i deres daværende genbrugsbutik. Jeg sad med en notesblok og skrev noter om, hvem der kom i butikken, om de købte noget, hvem der solgte, hvor mange penge de solgte for etc. Noterne skulle give mig et indblik i en af SydhavnsCompagniets aktiviteter, og min idé var at gennemføre en slags 'pilotprojekt', der fokuserede på Genbrugsbutikkens betydning for lokalsamfundet. Jeg ville se på SydhavnsCompagniets strategier for butikken, og hvordan strategierne blev udfoldet og udlevet i butikken. Lidt forsimplet ville jeg se om butikken 'virkede' efter hensigten. Efter et par dage fik jeg øje for 'noget andet', som er langt sværere at beskrive. Butikken forandrede sig alt efter hvem der var 'på arbejde'. Folk forandrede sig – de påtog sig andre roller når de var 'på arbejde' end når jeg mødte dem f.eks. i Medborgercentret eller på Mozarts Plads, hvor de stod sammen med deres venner.

Der var et meget stærkt kollegaskab mellem dem, der arbejdede sammen og nærmest et fjendskab mellem dem, der arbejdede på forskellige dage. Alle kaldte det 'min butik', selvom ingen fik konkret del af overskuddet. De 'ansatte' (frivillige eller aktiverede) prissatte varer alt efter om de solgte til nogen, de kunne identificere sig med, eller om de 'hjalp de fattige'. Butikken skiftede indretning de forskellige ugedage, der blev flyttet rundt hver dag og alle synes de mødte op til et 'værre roderi'. Med disse observationer i min notesblok virkede tankegange om 'virker det?' alt for forsimplede. Måske gav butikken ikke overskud, måske var det slet ikke en 'rigtig' butik – det var svært at evaluere værdien, for der var så mange forskellige værdiparametre, som ikke umiddelbart kunne måles, i stedet måtte de beskrives (Rosenberg, 2013).

### **Deltagerpositioner skaber andre muligheder**

SydhavnsCompagniet arbejder med at skabe muligheder for, at opløse skellet mellem at være 'indenfor' eller 'udenfor' samfundet, og skaber plads for, at selvom man i nogle sammenhænge er 'udenfor', f.eks. i forhold til arbejdsmarkedet, så har man alligevel en plads i et fællesskab, så man kan opleve sig som en del af samfundet og dermed som 'indenfor' (Aarup, 2017; Egaa Jørgensen, 2017). SydhavnsCompagniet skaber rum, hvor både ansatte og borgere tilbydes muligheder for nye deltagerpositioner, hvor man på én gang kan være både bruger, deltager, ad hoc-frivillig, hjælpe andre og få hjælp. Jeg anvender samskabelsesbegrebet til at få blik for, hvordan mødet mellem ansatte og borgere udfolder sig mindre hierarkisk og hvordan noget 'andet' opstår.

### **Metode**

I mine analyser benævner jeg den frivillige/aktiverede/brugeren samlet set som 'borger', idet SydhavnsCompagniets rammer skaber mulighed for, at man kan deltage på som *både* bruger, frivillig og aktiveret samtidig, og dermed flekse ud og ind af positionerne. Nogle dage er man frivillig, andre dage aktiveret eller bruger. Jeg anvender benævnelsen 'ansat' samlet set for både fagprofessionelle socialrådgivere, tømrere, skolelærere og akademiske arbejdere, da der i de aktiviteter, jeg analyserer, ikke er fokus på de eventuelle forskelle, som deres fagligheder giver dem i deres arbejde.

Empirien er i analyserne omskabt til poetiske repræsentationer (Rosenberg, 2013). Jeg havde flere intentioner med dette analysestrategiske greb. Jeg ville gerne have, at informanterne ikke oplevede sig som objekter, som skulle undersøges, men i stedet blev fremstillet som de komplekse mennesker, de er, med prioriteringer og handle- rum (Søndergaard, 2000). Jeg ønskede også at gøre mine analyser tilgængelige for dem jeg skrev om, både borgere og sagsbehandlere, og denne fortætningsmetode, synes jeg giver et mere nærværende billede af deres tilstand og tanker (Wulf-Andersen, 2011). Jeg havde også lyst til at frembringe følelser hos læserne, frem for at fortælle om andre menneskers følelser (Richardson, 1997; Wulf-Andersen, 2011). Og så bestræbte jeg mig på at få den 'tone' frem, som jeg som forsker oplevede i mødet med informanterne og på den måde komme tættere på noget 'originalt' ved disse meget intense møder, at invitere læseren ind i 'empirisk tid' (Krøjer & Hølge-Hazelton, 2008).

Poetiske repræsentationer var for mig en metode til at skabe billeder. Med dette ville jeg delagtiggøre læseren i mit møde med informanterne. Mit formål var at komme bag om kategorien 'socialt udsatte', og i stedet fremstille dem som mennesker, med ønsker, drømme,

glæder og sorger. Jeg har skabt de poetiske repræsentationer ved at bruge de transskriberede interviews og 'fortætte' dem. Det vil sige, at jeg har taget overflødige ord ud, så det fremstår mere skarpt, ligesom jeg har taget tekstbidder fra flere forskellige steder i interviewet og sat dem sammen. I nogle tilfælde har jeg ændret den grammatiske tid, så teksten fremstår ensartet og letlæselig. I afhandlingen har jeg anvendt et analytisk begreb, f.eks. 'tilblivelser', til at fortætte ud fra. Med denne fremstillingsform kunne jeg både skabe fortættet mening og samtidig bevare komplekse og nuancerede billeder (Rosenberg, 2013).

I de følgende analyser vil jeg først se på, hvilke betydninger de anderledes rum får for henholdsvis de ansatte og borgerne, og efterfølgende vise, hvilke metoder, der er i spil for at skabe de anderledes rum.

### **Betydninger for den ansatte**

Helle er ansat i SydhavnsCompagniet som projektmedarbejder. Hun fortæller, hvordan hun efter endt uddannelse som socialrådgiver forestillede sig, hvordan hun skulle udfylde sin rolle som socialrådgiver. Hun blev ansat i en kommunes socialforvaltning og gengiver det således:



**Jeg ville have nogle [borgere]  
der havde problemer**

**Det var et frygteligt arbejde**

**Jeg elskede de der borgere  
i starten holdt jeg lange samtaler  
tænkte papirarbejdet  
kunne vente  
jo længere jeg var ansat  
jo kortere blev samtalerne  
jo mere tid opdagede jeg  
nødt til at bruge lang tid foran skærmen  
jeg blev faktisk lidt stresset  
Ansigt til ansigt tid  
A til A tid  
det var ikke 90%  
men 20% eller 10% (Helle)**

Hun valgte at skifte arbejde og i stedet for at arbejde i forvaltningen, blev hun ansat i SydhavnsCompagniet og fortæller her om årsagen:



**Jeg skulle ud  
kun være sammen med borgere  
rigtig dejligt  
komme tæt på de der borgere  
Jeg var helt vildt glad for at være her (Helle)**

Selvom Helle (ansat) måske nok har en forventning om, hvad der er godt eller dårligt for borgeren er hun opmærksom på, at hun ikke kan definere det gode liv. Hun fortæller, at hun har en idé om, at det ikke er godt at indtage alt for mange rusmidler. Samtidig er hun forstående overfor, at brugernes liv på flere måder kan forme sig sådan, at det at være ædru ikke alene løser problemerne.



**Vi kan ikke definere det gode liv  
folk er fuldstændig forskellige  
Vi behandler folk ens  
ved at gøre det forskelligt**

**Vores idé er  
de skal holde op med at drikke  
vi kan ikke gøre det for dem  
ikke før de er klar  
Målet er ikke altid  
de skal blive ædru (Helle)**

Som Helle siger: "vi kan ikke gøre det for dem", derfor må borgerne selv være med til at definere, hvad der er godt for dem – i det tempo, der passer dem. Dette kan ses i sammenhæng med hele mindsettet bag samskabelse.

Pia, en anden ansat, giver ligeledes udtryk for, at der ikke er én bestemt måde at gøre tingene på eller definere mål for borgerne.



**Folk skal have det godt  
med hvad de gør  
har man det godt  
med at drikke 20 øl om dagen  
så er det ikke nødvendigvis  
vores opgave at få dem til at lade være**

**Vi skal ikke have folk  
til at passe ind i normale kasser  
Higer de efter noget andet  
har vi en rolle (Pia)**

Hun ser i lighed med Helle, at lysten skal komme fra brugerne selv. Personalet skal stå til rådighed, hvis folk vil leve på andre måder. Men de 'andre måder' er ikke "normale kasser", det vigtigste er, at folk har det godt med det, de gør. Løsningen, eller for den sags skyld definitionen af, *hvad* problemet er, må komme fra borgeren. SydhavnsCompagniet kan skabe rammer for at borgerne får mulighed for at blive en del af et fællesskab og derigennem få mulighed for at tage forandringsskabende beslutninger.

Men hjælpen behøver ikke kun at komme fra de ansatte i SydhavnsCompagniet. At brugerne hjælper hinanden, er en bevidst strategi fra SydhavnsCompagniet. Helle (ansat) fortæller:



**Vi prøver at løfte dem  
at blive noget for hinanden  
de kan hjælpe hinanden  
de bliver frivillige  
får en anden identitet (Helle)**

Denne strategi med at få ligesindede til at hjælpe hinanden, peer-to-peer, giver erfaringsmæssigt ikke bare noget til 'modtageren', men i ligeså høj grad også til 'giveren', der oplever sig selv som havende ressourcer og at kunne bidrage til at en anden får det bedre ([www.Frivillighed.dk](http://www.Frivillighed.dk)).

Jan (ansat) fortæller i forlængelse heraf:



**Når jeg ser  
sådan en som Allan [en borger]  
han blomstrer helt op  
fortæller mig om sit liv  
om sine børn  
i starten usoigneret  
barberede sig ikke  
børstede ikke tænder  
I dag  
se på ham  
velfriseret  
børstede tænder  
pænt rent tøj  
så er der virkelig sket noget**

**Jeg føler  
jeg kan gøre en forskel  
så længe gider jeg nok  
ellers så brænder jeg sgu selv ud (Jan)**

Disse eksempler viser, hvordan SydhavnsCompagniet tilbyder de ansatte en anden rolle og relation til borgerne. De anderledes rum, såsom Genbrugsbutikken, Minihøjskolen etc. medfører *andre* relationer, idet det bliver muligt for de ansatte at opretholde tætte relationer til borgerne. Samtidig viser det også, at synet på borgeren er, at det skal give mening for det enkelte menneske, hvis de ønsker at indgå i forandringsprocesser – og at de ansatte i SydhavnsCompagniet må respektere de valg, som borgerne træffer samtidig med, at de skal skabe mulighedsrum for, at forandringer kan finde sted.

### **Betydninger for borgerne**

I det følgende vil jeg rette blikket mod borgerne og vise, at disse anderledes måder at tilrettelægge det sociale arbejde på også har betydning for de involverede borgere i SydhavnsCompagniet.

Anna (borger) giver udtryk for, at hun bliver set, som den hun er og kan være den, hun ønsker at blive. Hun bliver ikke placeret i en bestemt kategori. At hun er uden for arbejdsmarkedet betyder ikke, at hun er et dårligt menneske.



**Jeg har gået og følt  
det er mig  
der er fuldstændig tabt  
fordi jeg ikke kan finde ud af  
komme videre**

**Man får en følelse af [i SydhavnsCompagniet]  
jeg er sgu ok som menneske  
det ikke er mig  
ikke min skyld  
at jeg ikke har et job eller uddannelse  
Der er sgu også nogle andre ting der tæller  
end det som er blevet talt på de sidste to år**

**Der er faktisk ikke nogen andre hernede  
som sidder i samme boks som mig  
hernede er det mig som person  
ikke mig som matchgruppe 1 under 30 over 25  
med de og de kompetencer  
Her er det mig Anna  
hvad kan jeg  
ikke noget med  
du er 30  
du burde have gjort  
Jeg har troet på**

jeg var røv og nøgler  
nu bliver jeg sikkert junkie  
sjovt nok også hjemløs

De har hjulpet mig til at se  
Vi er rigtig forskellige  
de mennesker der er hernede  
Jeg føler  
det er det sted  
jeg har været i aktivering  
der er plads til mig  
tid til mig  
Jeg har ting  
på min dagsorden  
det er ikke nødvendigvis  
det samme som  
alle de andre (Anna)

For Anna er det vigtigt at hun får lov til at 'være sig selv' og ikke bliver sammenlignet med andre. Her møder hun folk, som hun selv beskriver som "længere ude", men som alligevel har været med til at få hende til at føle sig "ok som menneske". I fællesskabet får Anna stor betydning for de andre, idet hun qua sine mange ressourcer bliver en slags rollemodel for flere af de andre.

Carsten, en anden borger, fortæller om sit møde med Sydhavns-Compagniet:



Jeg er lidt speciel  
det hedder social fobi  
Jobsamtalen med Henrik  
tog jeg ganske koldt og roligt  
vi aftalte jeg skal komme og starte  
en uge efter  
De der diagnoser  
Jeg skal ikke være her i 24 timer  
28 timer  
2 timer  
4 timer  
Det må være helt op til mig  
Jeg har aftalt med Henrik og Brian  
alle de andre  
jeg kommer bare 3 gange om ugen  
til at starte med  
så springer jeg måske  
hver anden over (Carsten)



I det ovenstående fortæller Carsten, at hans deltagelse ikke er sat i faste rammer. Han har mulighed for selv at bestemme, hvor mange timer han vil komme her. Denne fleksibilitet gør, at han rent faktisk kommer og deltager. Når der ikke er tvang forbundet med at være i aktivering, giver det nogle helt andre muligheder. SydhavnsCompagniet stiller rum til rådighed, hvor det bliver muligt at deltage uden på forhånd fastsatte rammer og mål, som findes i de kommunale institutionelle rammer.

Birthe, en anden borger, fortæller om hvorfor det giver mening for hende at komme i SydhavnsCompagniet:



**Man kan give noget af det  
man har lært  
råd eller erfaring  
Efterhånden har jeg prøvet lidt af hvert  
det kender jeg  
det har jeg prøvet  
jeg ved at du kan gå dér og dérhen  
du kan gøre sådan og sådan  
vi kan slå det op  
Det kan jeg godt lide  
at jeg også bliver brugt (Birthe)**

Borgerne i SydhavnsCompagniet tilbydes med andre ord nye roller og deltagerpositioner, hvor de ikke bare er 'udenfor' og kategoriseret som klient. Disse møder bevirker, at borgerne ikke føler sig klientgjort, men i stedet ændrer deres selvopfattelse og motiveres til forandringer, der kan forbedre deres liv. Dette er også et eksempel på peer-to-peer, hvor Birthe kan give anvende sine erfaringer til gavn for andre.

### **Metoderne**

SydhavnsCompagniet anvender mange forskellige tilgange til det sociale arbejde, og har udviklet forskellige typer af metoder, som muliggør, at man – både som ansat og borger – kan deltage på forskellige måder.

En af de ansatte i SydhavnsCompagniet fortælle om deres metoder



**Vi behandler folk ens  
ved at gøre det forskelligt (Helle)**

I det følgende har jeg valgt at fokusere på, hvordan kontakten opretholdes mellem de fagprofessionelle og borgerne og borgerne imellem, hvordan 'krammet' anvendes som metode og hvordan frivillighed som metode anvendes i stedet for tvang.

### **Kontakten**

Flere brugere giver udtryk for, at hvis de ikke har været der et par dage, så kontaktes de enten af en af de ansatte eller en af de andre brugere.



**Så spørger de altid til  
hvordan går det Dorte  
har du det godt  
og sådan noget (Dorte)**

**Jeg har aldrig nogensinde  
skrevet så mange sms'er  
man får lige pludselig en smiley  
håber du har en god tur op til din datter (Carsten)**

**De er bekymret for en  
når de ikke har set en nogen dage  
er du sikker på  
du har det godt  
Det er ligesom en ekstra familie  
det er rigtig rart  
faktisk føle sig velkommen  
går det godt  
hvordan og hvorledes  
det er rigtig rart (Katja)**

Selvom borgerne lægger vægt på 'frivillighed' i f.eks. antallet af timer de skal møde op i aktivering, sætter de stor pris på at blive kontaktet, når de ikke møder op som aftalt eller forventet. Det kan skyldes, at kontakten ikke alene har til hensigt at kontrollere, hvorfor de ikke møder op men også anvendes til at opmuntre eller bare tilkendegive, at de ansatte eller de andre brugere er vidende om at mødet med datteren eller andet kan være svært.

### **Krammet**

Krammet er en af SydhavnsCompagniets 'metoder'. Helle (ansat) fortæller, flere at brugerne ikke "har nogen fysisk kontakt med andre mennesker", og at krammet på et tidspunkt blev sat i system, så man kunne komme ned hver fredag og få et "fredagskram".



**Krammet er en af vores metoder  
det står ikke i jobbeskrivelsen  
Det er helt utroligt  
hvad det gør ved folk  
man giver dem et kram  
Det er folk  
der ikke har nogen fysisk kontakt  
med andre mennesker  
bare det  
man tør røre ved dem  
det betyder alverden (Helle)**

Helle (ansat) giver udtryk for, at det har en positiv virkning for brugerne, at de bliver fundet værdige til at få et kram, og at nogen vil røre ved dem. Selv om det ikke står eksplicit i jobbeskrivelsen, så bliver der lagt vægt på ved ansættelse, at personalet udstråler, at de ikke er frastødt af borgernes fysiske fremtræden.

To af borgerne fortæller om, hvad krammet betyder for dem:



**Jeg havde givet op  
hvis det ikke var fordi  
man fik et kram af og til hernede (Carsten)**

**Så der er altid en krammer  
det betyder rigtig meget  
det er jeg rigtig taknemmelig for (Birthe)**

Krammet er en måde at se 'den anden på' og skabe ligeværd mellem ansatte og borgere og mellem borgerne. Det er også en måde at få elementer fra det civile liv – f.eks. familien – ind i borgernes hverdag, hvor mange af dem ikke har daglig omgang med deres familie. F.eks. fortæller en bruger, at SydhavnsCompagniet er en "ekstra familie".

### **Frivilligheden i SydhavnsCompagniet**

En del af SydhavnsCompagniets aktiviteter, såsom 'husvagt' i Medborgercentret, rengøring, madlavning, indkøb og salg i Genbrugsbutikken er afhængige af frivilliges indsats. En af de ansatte i SydhavnsCompagniet fortæller om, hvorfor og hvordan de inddrager frivillige og tænker det som en måde at komme ud af rollen som 'bruger' af et offentligt system, så man også bidrager til et fællesskab og får en følelse af at man gør en forskel for andre. De frivillige fortæller også, at det giver dem en god følelse at være frivillig og være noget for andre. I SydhavnsCompagniet er der både frivillige, der samtidig er brugere af værestedet og frivillige forstået som 'ressourcestærke',

f.eks. studerende, der alene kommer for at være frivillige. Men der bliver ikke lagt vægt på forskellen mellem frivillige. Pia, en af de ansatte, fortæller om SydhavnsCompagniets frivillighedsstrategi:



**Vores frivillighedsstrategi  
i bund og grund  
går ud på  
der skal meget lidt til  
man kan betegne sig  
som frivillig  
i SydhavnsCompagniet  
At lave et stykke frivilligt arbejde  
skal være tilgængeligt  
for langt de fleste borgere  
Skridtet fra at være bruger  
af vores værested  
skal ikke være stor  
Det skal ikke være svært  
at være frivillig  
Man skal ikke nødvendigvis binde sig for  
6 timer fast om ugen  
Opgaverne skal være overkommelige (Pia)**

Birthe (borger) fortæller, hvad det betyder for hende at være frivillig i SydhavnsCompagniet. Hun opfatter det endda som lige så vigtigt som et 'rigtigt' arbejde.



**Jeg føler  
jeg gør gavn  
ikke engang  
som frivillig  
Jeg er begyndt at sige  
Jeg skal på arbejde  
det betyder utroligt meget for mig**

**Jeg kan ikke gå ned i Brugsen  
uden at hilse på en 3-4 stykker  
jeg kender  
Det er rart  
At det så samtidig tager en time  
det er lige meget  
det er noget nyt og spændende  
eller bare  
dav  
hvordan har du det**

**Med loppemarkedet  
om lørdagen  
der lærer jeg også nogen at kende  
når jeg er oppe på pladsen deroppe  
Jeg kommer meget mere ud  
Jeg tør snakke til folk  
jeg har været meget  
enspænderagtig  
Ungerne har døbt mig  
Krammer-Mama (Birthe)**

Amina (borger) er 'ansat' i Genbrugsbutikken til at ekspedere. På nogle tidspunkter kommer Amina i Genbrugsbutikken, fordi hun er i aktivering. Når aktiveringen stopper, fortsætter hun med at komme som frivillig. Aminas datter er taget med til interviewet, efter forespørgsel fra Amina, da hun var bange for, at hun ikke kunne forklare sig præcist nok. Aminas datter fortæller:



**Hun er meget glad for Genbrugsforretningen  
Sådan som jeg kender min mor  
så tør hun lidt flere ting  
det har hun ikke gjort før  
Hun har gået i skole i mange år  
hun har meget svært ved sproget  
hun var ikke ude blandt folk på samme måde  
Efter hun er startet i Genbrugsforretningen  
tør hun spørge  
selvom hun er svær at forstå  
I Genbrugsforretningen er hun nødt til  
at klare sig selv  
nogle gange er hun der alene  
Forretningen giver hende et ansvar  
Hun bliver nødt til at snakke  
det er i mødet med andre mennesker  
hun bliver nødt til at svare  
på den måde er hun blevet stærkere  
Hun er begyndt at gå til læge selv  
det har hun ikke kunnet før  
hun er begyndt at stole mere på sig selv  
Hun skal jo kunne klare sig selv (Aminas datter)**

Dette er et eksempel på, at Amina har været aktiveret mange gange tidligere. Hun har også gået i skole, men det ansvar som følger med i Genbrugsbutikken har modnet Amina i forhold til mange andre ting, som skal gøres.

Anna (borger), fortæller at rammerne i SydhavnsCompagniet åbner op for fællesskaber, som kan bygge på det som folk har lyst til.



**Man kan alt hernede  
det er sådan nogle ting  
jeg elsker  
Har du en god nok idé  
kan man altid fremlægge den  
Og jo  
hvis du selv lige gør noget  
Jeg er i gang med at arrangere  
en kanalrundfartstur  
og et romkugleprojekt (Anna)**

I ovenstående eksempler viser jeg, at møder mellem fagprofessionelle og borgere og møder mellem borgere kan være med til at skabe forandring for borgerne og at der ikke fra de ansattes side lægges vægt på at forandringerne skal have et bestemt formål, men at forandringerne skal give mening for borgerne. I SydhavnsCompagniets organisering af deres sociale arbejde er der forskel på ansatte og borgere og de har forskellige roller, men de rum der skabes for at opnå forandringer af borgernes liv er tilrettelagt af både borgere og ansatte. Borgeren ses ikke som en passiv klient, men som en aktiv part, hvor der ikke altid er overensstemmelse mellem forestillinger om f.eks. 'det gode liv'. I disse anderledes møder mellem fagprofessionelle og borgere bliver hierarkiet udfordret og i nogen grad udvisket og sløret.

Den ansattes rolle bliver, i et samfundsmæssigt perspektiv, mere faciliterende – nemlig at skabe mulighedsrum for at borgernes ønsker om forandringer kan opnås, ligesom der skabes rum for mere fleksible deltagerpositioner og roller, der betyder, at man som 'bruger' ikke bare er 'arbejdsløs', 'klient', 'stofbruger' eller 'udenfor'.

I et samskabelsesperspektiv kunne denne analyse være en måde at beskrive den demokratiske værdi af samskabelse. Analyserne er en kvalitativ forholden sig til demokratiske værdier som empowerment, tillid, involvering af ekskluderede aktører og måder som fagprofessionelle møder borgerne på. Ved at organisere det sociale arbejde på anderledes måder, oplever borgerne empowerment på både individuelt og kollektivt niveau og får mulighed for selvstyring. Borgerne inddrages i at hjælpe hinanden og skaber derved fællesskaber. Derudover opbygges der nye relationer, både mellem borgere og ansatte og borgerne imellem.



Analysen af SydhavnsCompagniet viser, hvor vanskeligt det er at opgøre den eksakte værdi af denne type arbejde. Den er et bud på at måle det umålelige ved at beskrive det og folde det ud. Udsagnene fra ansatte og borgere giver en nuanceret forståelse af de ændringer, SydhavnsCompagniet lykkes med at skabe. Og en stærk fornemmelse af, at her er noget, der lykkes og giver værdi for deltagerne – og sandsynligvis også for samfundet.





- Aarup, K. (2017). *Fra udenforskab til fællesskab : seks bud på et bedre velfærdssamfund*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundet.
- Agger, A., & Tortzen, A. (2018). *Hvilken værdi skaber vi med samskabelse – og hvordan kan den måles og dokumenteres?* Professionshøjskolen Absalon.
- Egaa Jørgensen, R. (2017). *Vi er altid faldet mellem flere stole : socialøkonomi og social virksomhed betwixt and between : Ph.d.-afhandling* (1st ed.). Roskilde: Ph.d.-skolen for Mennesker og Teknologi, Roskilde Universitet.
- Frivillighed.dk. (n.d.). Retrieved June 19, 2018, from <https://frivillighed.dk/>
- Krogstrup, H. K. (2017). *Samskabelse og capacity building i den offentlige sektor*. Kbh.: Hans Reitzel.
- Krøjer, J., & Hølge-Hazelton, B. (2008). Poethical: breaking ground for reconstruction. *INTERNATIONAL JOURNAL OF QUALITATIVE STUDIES IN EDUCATION*.
- Needham, C., & Carr, S. (2009). Co-production: an emerging evidence base for adult social care transformation. *Research Briefing*, (31), 1–24.
- Ostrom, E. (1997). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development  
State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development. *RESEARCH SERIES- INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES UNIVERSITY OF CALIFORNIA BERKELEY*.
- Pedersen-Ulrich, J. (2016). Samskabelse – en typologi. *CLOU Skriftserie VIA University College*, (september 2015), 1–15. Retrieved from [https://www.ucviden.dk/portal/files/34461110/Jens\\_Ulrich\\_2016\\_Samskabelse\\_en\\_typologi\\_CLOU\\_skriftsserie.pdf](https://www.ucviden.dk/portal/files/34461110/Jens_Ulrich_2016_Samskabelse_en_typologi_CLOU_skriftsserie.pdf)
- Richardson, L. (1997). *Fields of play : constructing an academic life*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Rosenberg, C. (2013a). *SydhavnsCompagniet : tilblivelser, relationer og muligheder i sribede og glatte rum : Ph.d.-afhandling*. Roskilde: Forskerskolen for Livslang Læring, Roskilde Universitet.
- Rosenberg, C. (2013b). *SydhavnsCompagniet Marts 2013*.
- Søndergaard, D. M. (2000). *Tegnet på kroppen: Køn: koder og konstruktioner blandt unge voksne i Akademia*.
- Torfin, J., & Triantafillou, P. (2017). *New public governance på dansk* (1st ed.). Kbh.: Akademisk Forlag.
- Wulf-Andersen, T. (2011). "En anden slags bog" : repræsentationsformer og etiske udfordringer i involverende forskning. *Nordiske Udkast*, 39(1/2), 56–72,130–131.

